UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LE

SECRET DU VOTE

La loi qui règle la manière de donner les bulletins de suffrage est la loi fondamentale des démocraties.

(MONTESQUIEU).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Charles FERTÉ

MONTPELLIER

IMPRIMERIE G. FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

Faculté de Droit

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Margat, professeur de Droit civil.

Perreau, professeur de Procédure civile.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel

Giffard, agrégé, chargé du cours d'Histoire générale du Droit.

Morin, agrégé, chargé du cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé du cours d'Économie politique.

Glaize, professeur honoraire.

Rochette, secrétaire.

Membres du Jury :

MM. Charmont, *président.*
Margat, }
Barthélemy, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MA MÈRE

C. FERTÉ.

LE

SECRET DU VOTE

INTRODUCTION

Les Révolutions, qui ont récemment bouleversé deux pays fermés jusque-là à l'influence des idées politiques et constitutionnelles de l'Europe occidentale. marquent une étape importante dans la marche en avant du parlementarisme. Réduit, il y a bien peu d'années encore, à un petit nombre de pays, le gouvernement parlementaire n'est guère rejeté aujourd'hui que par les peuples non civilisés.

Mais, à mesure qu'il gagne du terrain, que son empire est moins contesté, des défauts apparaissent dans son fonctionnement, défauts signalés déjà en Amérique, défauts constatés dans tous les pays, d'après M. Villey.

« Le gouvernement parlementaire, dit-il, traverse manifestement dans tous les pays, où il s'est implanté, une crise grave, qui préoccupe au plus

haut point tous les esprits soucieux de maintenir des institutions libres. Les plus optimistes comprennent qu'il fonctionne mal, que le niveau des assemblées politiques baisse et que les intérêts particuliers tendent de plus en plus à étouffer l'intérêt général. » Cela tient-il à l'institution même ou au défaut d'éducation de ceux qui doivent la mettre en œuvre ? Les avis peuvent différer sur les raisons de la crise, mais elle existe dans tous les pays, si l'on en croit M. Villey, et en particulier dans le nôtre. Deux Revues (1) ont, dans le courant de l'année qui vient de finir, procédé à une enquête sur les causes de cette crise, et les réformes qu'il convenait d'y apporter. Un certain nombre d'hommes politiques, de philosophes, de sociologues, d'écrivains, ont donné leur avis ; tout en différant sur le choix des moyens, presque tous ont été d'accord sur l'existence de la crise et la nécessité d'y porter remède ; représentation proportionnelle, scrutin de liste, diminution du nombre des députés, créations de grandes ligues extra-parlementaires analogues à celles de l'Angleterre, telles ont été les réformes proposées.

Il semble cependant que la question du mode de vote soit plus que toute autre à l'ordre du jour ; dans un gouvernement représentatif comme le nôtre, il importe que l'opinion soit librement et sincèrement représentée. Elle ne le sera que si tous

---

(1) La *Revue* et la *Revue hebdomadaire*.

ceux qui ont le droit de déposer un bulletin dans l'urne, le font en toute liberté et avec toute la conscience dont ils sont capables.

Cette nécessité est d'autant plus grande que les fonctions et les pouvoirs de l'Etat grandissent chaque jour. L'Etat augmente le nombre et l'étendue de ses monopoles, il intervient sur de nouveaux terrains, et ce n'est pas faire une remarque nouvelle que constater qu'il exige une obéissance plus passive et beaucoup plus prompte qu'autrefois.

La question électorale prend, en conséquence, une importance chaque jour plus considérable ; le droit de vote, réduit d'abord par l'âge et le cens, a vu ces deux limites s'abaisser et même la seconde disparaître. Demain peut-être le droit de vote donné aux femmes augmentera beaucoup le nombre des électeurs.

Mais à mesure que croissait ce nombre, les électeurs ont vu leur indépendance économique diminuer ; il importe de sauvegarder autant que possible cette indépendance, de diminuer cette influence extérieure, nous allons le voir en étudiant de quelle façon on doit voter.

Nous envisagerons successivement les deux grandes théories qui se présentent à nous : vote public et vote secret ; et, après avoir établi nos préférences pour le second, nous envisagerons les efforts faits en France pour l'obtenir, nous verrons s'ils ont abouti, nous passerons en revue divers

pays et les réformes électorales qu'ils ont faites pour établir le secret du vote ; nous étudierons enfin en le critiquant, le projet adopté par le Sénat, légèrement remanié par la Chambre et qui, nous l'espérons, ne tardera pas à être changé en loi.

CHAPITRE PREMIER

VOTE PUBLIC OU VOTE SECRET

Dès que l'on étudie les divers modes de vote, deux systèmes antagonistes retiennent l'attention et la question se pose en ces termes : le vote doit-il être public ou secret ?

Question bien ancienne, certes, et bien étendue, qui se pose non seulement à propos des élections politiques, mais chaque fois qu'il s'agit pour un groupe de prendre une décision, de procéder à une élection ou à une condamnation.

Question qui se posait déjà à Athènes au temps de Socrate, comme à Rome au temps de Salluste. « Alors que la vieille justice d'Athènes, dit M. Delpech (1), s'était acquise une réputation égale à celle de nos modernes juges anglais, les trente tyrans changèrent le mode des procès : les votes contre les sycophantes, Socrate et les meilleurs citoyens durent être émis au scrutin public. »

« Les Trente, dit Agoratus, avaient deux tables

(1) *Revue du Droit Public*, janvier 1906. Mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés.

devant eux ; l'une des urnes, celle des condamnations, était placée sur la plus éloignée ; celle d'absolution sur la plus voisine ». Il fallait faire un acte de courage, venir se signaler à la vindicte des tyrans pour éviter de condamner des innocents ; c'était la pression du bureau par des moyens extrêmes qu'on n'a heureusement plus revus ; aussi, ajoute Agoratus : « tous ceux qui comparurent devant les Trente furent condamnés à mort. »

A Rome, Salluste se plaint de la trop grande influence que certaines grandes familles possédaient dans le Sénat ; les nouveaux sénateurs, dit-il, n'osent exprimer une opinion contraire. Parmi les remèdes qu'il préconise, le meilleur est d'établir le vote secret qui permettra aux nouveaux venus de prendre les décisions qu'ils jugeront utiles.

On peut discuter théoriquement les avantages et inconvénients des deux systèmes de votation, mais nous verrons que la solution pratique dépend des circonstances.

Le scrutin public a tout d'abord l'avantage de la simplicité : chacun déclare son opinion, soit à main levée, soit de vive voix ; un secrétaire compte les oui et les non ou le nombre de voix obtenu par chaque candidat ; la majorité l'emporte, on proclame le résultat.

Le scrutin secret, au contraire, nécessite l'emploi d'urnes, de bulletins, des règles précises pour établir leur validité ou leur nullité ; ce sont là autant de complications à éviter, si les deux modes de scrutin doivent aboutir au même résultat.

D'ailleurs, pourquoi se cacher pour donner son opinion ? N'est-il pas plus naturel de la dire tout haut ? Si l'on se cache, c'est pour mal faire, c'est parce qu'on s'inspire de motifs bas et égoïstes ; l'honnête homme dit fièrement sa pensée. « Le vote public met obstacle aux défaillances et aux infidélités intéressées, qui n'osent s'avouer au grand jour, tandis que le scrutin secret couvrirait de son ombre les misères des rancunes ou des préférences personnelles, qui font sacrifier les opinions politiques aux inspirations de l'égoïsme. »

Les doubles votes sont impossibles puisque chacun vient à son tour, à mesure qu'il est appelé ; et si quelqu'un a pris part au scrutin sans y avoir droit, il sera facile de retrancher sa voix au candidat qu'il avait choisi.

Enfin, « quand l'administrateur nommé au scrutin secret trompe l'attente publique et fait crier contre lui, vous voyez chacun des électeurs soutenir qu'il ne lui avait pas donné son suffrage », chacun serait responsable de son vote devant l'opinion publique et, par conséquent, réfléchirait davantage aux conséquences de sa décision. L'ombre et le silence facilitent les desseins des malhonnêtes gens. « Catilina ne marchait que dans la nuit et le silence et Cicéron ne le perdit qu'en le montrant au peuple. »

Mais pour que le vote public puisse être appliqué, du moins dans les élections politiques, il faut qu'une grande liberté soit accordée aux électeurs, liberté non seulement politique, mais sociale et éco-

nomique ; tous les partisans du vote public le reconnaissent (1), sinon il faut donner la préférence au secret. C'est donc une question de temps et d'espèces. Le vote public est-il généralement applicable, et l'est-il spécialement dans la France moderne ? Nous ne le pensons pas.

« Chez les premiers Romains, dit Rousseau, chacun donnait son vote à haute voix... Cet usage était bon tant que l'honnêteté régnait entre les citoyens et que chacun avait honte de donner publiquement son suffrage à un avis ou un sujet indigne, mais, quand le peuple se corrompit et qu'on acheta les voix, il convint qu'elles se donnassent en secret pour contenir les acheteurs par la défiance et fournir aux fripons le moyen de n'être pas des

---

(1) « La question la plus importante, dit Stuart Mill (*Le Régime représentatif*, p. 261), est celle du secret ou de la publicité... Le secret est justifiable dans un grand nombre de cas (élections dans des clubs ou sociétés privées) .. Mais je prétends que dans les affaires politiques, ces cas sont l'exception et non la règle. Sans doute, il se peut très bien que, si nous essayons, par la publicité, de rendre le votant responsable de son vote envers le public, il deviendra, par le fait, responsable de son vote envers quelque individu puissant, dont l'intérêt est plus opposé à l'intérêt de la communauté que le sien propre. Quand telle est la condition d'un grand nombre de votants, le scrutin secret peut être le moindre des deux maux. Mais dans les pays les plus avancés de l'Europe moderne, le pouvoir de contraindre les votants a décliné et décline encore tous les jours... Le seul frein qui contienne une multitude de gens, c'est son respect involontaire pour l'opinion d'une minorité honnête. »

traîtres. » (1) Aussi Pline déclare-t-il que le scrutin public ne saurait être mis en vigueur à son époque, si l'on veut éviter la corruption.

« Les élections de 1889 aux Etats-Unis, dit M. Leroy-Beaulieu (2), ont fait ressortir d'une manière fort évidente le rôle croissant qu'y jouent l'argent et la corruption. Les deux grands partis existant aux Etats-Unis commencent à ressembler à deux vastes syndicats, dont les membres ne diffèrent que médiocrement entre eux d'opinion, et qui se disputent les avantages matériels que procure la possession de l'organisme réglementaire et coercitif, connu sous le nom d'Etat. » Et ce n'est pas là quelque chose de spécial à l'Amérique : « L'électeur moderne, dit le même auteur, ressem-

---

« C'est une grande question, écrit Montesquieu dans l'*Esprit des Lois*, de savoir si les suffrages doivent être publics ou secrets... ; voici, je crois, ce qu'il en faut penser. Sans doute, lorsque le peuple donne ses suffrages, ils doivent être publics... ; il faut que le petit peuple soit éclairé par les principaux et contenu par la gravité de certains personnages. »

Jérémie Bentham, partisan du vote secret, écrit dans sa *Politique des Assemblées délibérantes* : « Les suffrages doivent être donnés secrètement dans tous les cas où il y a plus à craindre de l'influence des volontés particulières qu'à espérer de celle de l'opinion publique... Sous le régime secret, l'acheteur ne peut avoir une assurance suffisante que le contrat est fidèlement rempli par le vendeur... Le régime secret est donc convenable en général dans les élections. »

(1) Rousseau, *Contrat Social*, livre IV, chapitre XI.

(2) Leroy-Beaulieu, l'*État moderne*, p. 311.

ble assez au pauvre diable que le sergent racoleur happait autrefois dans un carrefour, qu'il grisait de promesses et de vin, et auquel il faisait signer un engagement pour l'armée. Ce sont les mêmes procédés que l'on emploie. »

Les recueils d'arrêts du Conseil d'Etat, les discours prononcés à la Chambre pour demander l'invalidation de députés, prouvent bien l'existence de la corruption électorale dans notre pays.

En fait, nous voyons que toutes les fois que le pouvoir a voulu se rendre maître des élections, il a altéré le secret du vote ; nous avons cité l'exemple d'Athènes, il serait facile d'en apporter beaucoup d'autres. Il y a un siècle, Robespierre faisait prendre l'arrêté suivant, par le Conseil général de la Commune de Paris : « Le Conseil général, considérant que le salut de la patrie réside dans le choix qu'on va faire des membres appelés à la Convention nationale, que les assemblées électorales ayant constamment trompé les espérances du peuple, il est instant de prendre des mesures pour prévenir les abus résultant d'un mode d'élection évidemment vicieux ; que la publicité est la sauvegarde du peuple, arrête, le substitut du Procureur de la Commune entendu : 1° que les sections ordonneront aux électeurs de faire leurs élections à haute voix et par appel nominal. » On ne peut faire plus explicitement appel à la crainte et à la terreur.

Napoléon, pour ses divers plébiscites, se servit de registres publics, d'une extrême commodité,

pour relever la liste exacte des opposants déclarés du régime.

Dans la discussion sur la loi électorale de 1820, M. Dumeillet s'écriait: « Déjà le vote public a été apprécié par un de nos collègues, lorsque, parlant des élections anglaises, il disait : « On y vote » à haute voix » ; je le crois sans peine, puisqu'il faut que l'acheteur soit assuré de n'avoir pas été pris pour dupe. » (1)

Le meilleur exemple qu'on puisse citer, nous est fourni par la comparaison entre les dernières élections du Reichstag et du Landtag, pour la Prusse. Les élections à la Chambre des Députés de Prusse ayant lieu au vote public et les élections au Parlement allemand (Reichstag) étant secrètes, les mêmes électeurs ont envoyé des députés gouvernementaux à la première et des opposants à la seconde. Quelle explication pourrait-on donner ? Le suffrage censitaire pour l'un, universel pour l'autre, ne peut suffire à faire comprendre une différence aussi sensible entre les résultats des deux élections ; la véritable explication, c'est que les électeurs ont subi, dans un cas et non dans l'autre, l'influence du Gouvernement.

Battus sur le terrain des faits, les partisans du vote public changent de tactique. Peu importe, disent-ils, les inconvénients qu'on a signalés ; même en admettant leur existence, le vote public

(1) Archives Parlementaires, 2e série, tome 27, pp. 632 et 633, le 16 mai 1820.

s'impose encore. Le vote est, en effet, une fonction ; sa nature nécessite la publicité et le contrôle. Quelles ne seraient pas les conséquences de la thèse adverse ? Si l'électorat est un droit, l'électeur peut en trafiquer, en user comme il lui plaît ; s'il préfère les avantages matériels et immédiats de la corruption à l'accomplissement de son devoir, à la réalisation future et incertaine de ses espérances politiques, il est libre, vous ne pouvez rien lui reprocher. Comment concilier ces conséquences avec les pénalités qui existent dans presque tous les codes pour sanctionner sévèrement la fraude et la corruption, spécialement en France, avec l'article 38 du décret du 2 février 1852, punissant sévèrement celui qui s'est laissé acheter son vote ?

Stuart Mill, l'un des premiers, avait mis en avant cette théorie : « L'esprit du vote par scrutin (secret) — la manière dont l'électeur l'interprètera probablement — c'est que le suffrage lui est donné pour lui-même... et point du tout comme une charge publique. Si le suffrage est un droit, comment blâmer le votant parce qu'il le vend, ou parce qu'il l'emploie de façon à se faire bien venir d'une personne à laquelle il veut plaire pour quelque motif intéressé ?... Son vote n'est pas une chose à laisser à son caprice ; ses désirs personnels n'ont rien à y voir, pas plus qu'au verdict d'un juré. »

Lord Palmerston tenait, à la tribune, dans le même pays, le même langage : « Du moment, di-

sait-il, où vous rabaissez le vote en le qualifiant de droit personnel, vous faites disparaître le seul motif qui permette de punir un homme pour s'être laissé corrompre en l'exerçant ; je nie que le vote soit un droit personnel ; je dis que c'est un mandat que chaque électeur a reçu dans l'intérêt du pays. » Sous la Révolution, cette thèse fut soutenue par Barnave, à la séance du 11 août 1791 (1) ; défendant la distinction entre les citoyens actifs et les autres, il déclarait : « La qualité d'électeur n'est qu'une fonction publique, à laquelle personne n'a droit, que la société dispense comme le lui prescrit son intérêt ; la fonction d'électeur n'est pas un droit, c'est, encore une fois, pour tous que chacun l'exerce. »

A cette affirmation si nette, le vote est une fonction que la société dispense comme il lui plaît, une fonction a besoin de contrôle, donc le vote doit être public, que répondrons-nous ? On peut tout d'abord opposer l'affirmation contraire : le vote est un droit, c'était la théorie de Rousseau : « J'aurais, dit-il, bien des réflexions à faire sur le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté, droit que rien ne peut ôter aux citoyens... » Théorie développée par Robespierre et Pétion, en 1789 : « La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple ; chaque individu a donc droit de concourir à la loi par laquelle il est obligé et à

(1) Archives Parlementaires, tome 29, 1re série, pp. 356 et 366.

l'administration de la chose publique qui est sienne. » Mais des affirmations sont insuffisantes ; il reste à répondre aux critiques, particulièrement à celles de M. Esmein. Cet auteur (1) ne peut admettre la théorie du vote droit, à cause des conséquences qui, dit-il, en découlent : suffrage des femmes, pas de limite inférieure d'âge, pas de condition de domicile, impossibilité d'enlever le droit de suffrage aux criminels et aux militaires, pas de vote obligatoire possible.

Etudions le raisonnement de M. Esmein; voyons si les conséquences qu'il indique découlent bien nécessairement de la théorie et si cela suffit à la faire rejeter.

Tous les Français au sens le plus large, dit M. Esmein, devront avoir le droit de vote, et c'est là une conséquence qu'on ne peut admettre. Il sera impossible de rendre le vote obligatoire, tendance législative qui gagne tous les jours du terrain, deuxième conséquence fâcheuse de la théorie.

« Un premier point est certain, dit M. Villey (2), l'égalité naturelle des hommes, en droit, ne signifie pas que toutes les créatures humaines pourront exercer les droits civils et politiques dans la même mesure... Pour les droits civils, c'est dans leur intérêt qu'on en refuse l'exercice à certaines personnes ; pour les droits publics, c'est dans l'intérêt commun. » Tout d'abord, le vote des fem-

(1) Esmein, *Droit Constitutionnel*, p. 213.
(2) Villey, *Législation électorale comparée*.

mes ; nous n'avons pas à discuter cette question, mais rappelons qu'il est admis par les écoles socialistes, que divers pays l'ont appliqué, que nous-mêmes l'admettons dans certaines élections économiques ; ne peut-on expliquer cette non-admission des femmes au scrutin, autrement qu'en déclarant qu'il faut un mandat de l'Etat. Mais, en droit civil, la femme mariée se voit opposer son incapacité, incapacité fondée non seulement sur son intérêt propre, mais surtout sur l'intérêt général, le maintien du mariage, en évitant les discussions de nature pécuniaire, le mariage étant considéré comme l'une des institutions fondamentales de la société.

Les conditions d'âge, de domicile, s'expliquent de la même façon : comme en droit civil l'âge ne met obstacle qu'à l'exercice du droit, le domicile est une garantie pour empêcher les doubles votes et s'assurer de la véritable qualité de Français. Les militaires ne perdent pas, en fait, leur droit de vote, puisqu'ils peuvent l'exercer s'ils ont un congé suffisant ; c'est l'intérêt général de la défense nationale qui paralyse leur droit.

Enfin, rien n'est plus naturel qu'enlever le droit de vote aux criminels ; ils perdent leurs droits civils ou tout au moins leur exercice ; les conditions de l'une ou l'autre privation peuvent différer, c'est une question de mesure et de circonstance ; nul n'admet que la propriété ne soit pas un droit et cependant l'expropriation pour cause d'utilité publique existe ; de même les criminels sont expro-

priés de leur droit de vote dans l'intérêt de la sécurité générale. Le premier groupe de conséquences énumérées par M. Esmein ne découle donc pas nécessairement de notre théorie.

Nous n'insisterons pas sur les raisons données par lord Palmerston, Barnave et Stuart Mill ; on doit user de son droit dans le sens pour lequel il nous est donné. Nous nous expliquerons plus longuement un peu plus loin.

Nous arrivons ainsi au deuxième point posé par M. Esmein, qui semble plus difficile à expliquer ; si le vote est un droit, comment expliquer l'obligation faite à son titulaire de l'exercer ? M. Villey tente une conciliation : « Pour nous, le suffrage universel est à la fois une fonction et un droit pour tous ceux qui sont capables de l'exercer et qui n'en sont pas indignes. » Avec cette théorie, expliquer les contradictions apparentes que nous avons relevées serait facile ; mais nous ne pouvons l'admettre. Pour nous, le vote est un droit. Quelle est cette fonction spéciale que dans la plupart des pays on est libre de ne pas remplir ? C'est la solution de la jurisprudence de la Cour de cassation (1) : « Attendu, dit l'un des arrêts, qu'aucune assimilation ne saurait être établie entre les électeurs concourant en vertu d'une

---

(1) Cas. 25 mai 1838, S. 1838-1-513.
Cas. 23 février 1850, S. 1850-1-473.
Cas. 28 février 1876, S. 1877-1-89.

loi générale à l'élection, soit des corps délibérants, soit des députés, et... que les premiers prennent part à l'élection en vertu d'un droit qui leur est propre, qui dérive de leur seule qualité de Français, habilitée de certaines conditions d'âge et d'identité, et qu'il est vrai de dire que pour agir en qualité de citoyens ils n'agissent pas moins comme de simples particuliers. » Nous aimons mieux expliquer et le vote obligatoire et la décision que nous avons prise au sujet des auteurs précités par la théorie de M. Duguit, théorie admise au moins dans cette partie par le Conseil d'Etat suisse, lors de l'adoption du vote obligatoire. Il y a pour l'individu un devoir de solidarité sociale à voter. L'homme doit à la société son instruction et sa science ; il doit lui donner en retour l'aide de ses lumières dans la mesure de sa compétence. Sans doute, en votant, l'individu peut se tromper sur le véritable intérêt du pays ; mais il n'a pas le droit de voter contre ce qu'il croit être cet intérêt. Le fait de vendre son vote prouve sa mauvaise foi ; de même l'abstention n'est possible que dans le cas de doute. L'individu, dans les pays qui ont admis le vote obligatoire, a le devoir de voter comme de payer ses impôts, par exemple ; il en est de même chez nous, mais sans sanction dans le premier cas, personne n'aurait cependant la prétention d'accomplir une fonction publique en allant verser ses contributions.

Le vote est donc, pour nous, un droit, et nous n'avons aucune peine à admettre le vote secret ;

il nous reste à réfuter une objection souvent proposée aux Chambres.

Les électeurs qui n'ont pas le courage de leur opinion méritent-ils qu'on les défende ? Il importe peu que les électeurs aient la liberté politique, si les influences économiques qu'ils subissent la leur enlève entièrement en fait. « Tant que les individus, dit M. Jean Grave (1), seront asservis économiquement, toutes les libertés politiques qu'on leur octroiera ne seront qu'un leurre, parce que celui qui, pour vivre, est forcé de se mettre à la solde d'un employeur, celui-là ne peut être libre devant qui peut le condamner à crever de faim en refusant ses services. »

N'y a-t-il pas de circonstances atténuantes au manque d'énergie qu'on leur reproche ? N'est-ce pas une situation malheureuse que d'avoir à choisir entre sa conscience et le pain de ses enfants ? Et, sans aller jusque-là, ne vaut-il pas mieux ne pas demander à un peuple tout entier de faire preuve d'un héroïsme qui sera toujours le partage de quelques rares individualités ? Les ouvriers, les domestiques, craignent de perdre leur place et leur gagne-pain, les fermiers désirent renouveler leur bail, les marchands tiennent à leur clientèle, les fonctionnaires craignent leur révocation, pourquoi ne pas tenir compte de ces intérêts légitimes ?

D'ailleurs, remarquons-le bien, c'est l'intérêt même de la société qui nous le demande, la société

---

(1) Jean Grave, l'*Anarchie*, p. 88.

est intéressée à ce que chacun remplisse ses devoirs et vote selon sa conscience ; nous devons donc faciliter leur accomplissement, et pour cela admettre le vote secret.

Mais si le secret existe, il importe qu'il soit absolu. Jérémie Bentham l'a dit avec raison : « Dans la voie secrète, le secret ne peut être trop profond ; l'arrangement le plus abusif serait celui d'une demi-publicité ; les individus seraient soustraits à la principale des influences tutélaires et resteraient soumis à toutes les influences séductrices. » En effet, l'opinion publique ne servirait plus de guide à l'électeur, qui resterait en proie aux influences occultes.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DU VOTE SECRET DANS LA LÉGISLATION FRANÇAISE

A quel parti s'est rangé le législateur français et quelle application a-t-il fait des principes ? Si l'on remonte un peu haut, rien n'est plus obscur que les formes suivies sous l'Ancien Régime.

Pour les élections municipales, voici ce que nous lisons dans le livre de M. Babeau, *La Ville sous l'Ancien Régime :* « Longtemps le mode de votation fut laissé à la volonté des électeurs. C'est ainsi qu'à Limoges, le président dit aux bourgeois réunis pour élire un magistrat « qu'il y avait » trois voyes et manières d'élection : scruptine, » compromis et via spiritus sancti (le sort) », et leur demande quel mode ils veulent choisir. » Cela nous montre le peu de fixité des règles électorales.

Un cas curieux, cité par le même auteur, nous montre les inconvénients du vote par acclamation, tel qu'il a été longtemps admis en Angleterre. « On racontait, à Reims, qu'un artisan, en criant sur divers tons le nom d'un candidat, réussit à

faire croire qu'il réunissait le plus grand nombre de voix. Sur de vives réclamations, on recourut au scrutin, et ce candidat n'eut qu'une voix, sans doute celle de l'artisan, au grand étonnement du narrateur, qui s'écrie : « Chose étrange, qu'un » seul homme eût fait tant de bruit. » Le scrutin public à haute voix était adopté à Abbeville notamment ; mais, dès le XVIII[e] siècle, le scrutin secret est le plus employé ; ce n'était pas, d'ailleurs, une chose nouvelle, les électeurs d'Angers s'en servant depuis le XVI[e] siècle. En application de l'édit de Louis XV, de 1765, sur les élections municipales, voici de quelle manière le maire, les quatre échevins, les conseillers et le syndic étaient élus à Amiens. Les électeurs remettaient leurs billets pliés au maire, le greffier les paraphait et les introduisait dans un coffre fermé à deux clefs, origine sans doute de l'urne électorale actuelle.

Les Etats provinciaux étaient élus de façon différente, suivant les provinces, et il est inutile de s'y arrêter plus longtemps ; mais il est une élection sur laquelle nous voulons insister davantage, c'est celle des délégués des Etats provinciaux auprès du roi. Voici ce qui se passait en Languedoc (1) : « Chaque année, les trois ordres réunis nommaient pour députés au scrutin de liste, un évêque, un baron et deux consuls. Chaque membre fermait son bulletin du sceau de ses armes et le mettait dans un bonnet que lui tendait un des syndics

(1) Albert Babeau, *La province sous l'Ancien Régime.*

généraux. Les bulletins, déposés sur la grande table à tapis vert dans un sac de velours noir étaient dépouillés sous la surveillance de trois inspecteurs. Le résultat proclamé, tous les billets étaient brûlés au milieu de la salle, afin qu'on ne vit pas l'écriture des votants. » Cette élection très importante était donc secrète, au moins pour les membres de l'Assemblée, sinon pour les scrutateurs.

Pour les Etats-Généraux, les règles étaient si peu connues que quand il fallut les réunir, Louis XVI, par un arrêt du Conseil du 5 octobre 1788, décida la réunion d'une assemblée de notables qui fixerait les règles des nouvelles élections. Il conviait en même temps « tous les savants et personnes instruites du royaume à adresser au garde des sceaux tous les renseignements et mémoires » relatifs à la forme des élections dans les provinces et le nombre et la qualité des électeurs et des élus. Les électeurs primaires durent être désignés à haute voix, mais les députés furent nommés au scrutin, au moyen de bulletins pliés déposés dans l'urne par l'électeur lui-même. Ainsi, quoi qu'en dise M. Béchard, le scrutin secret était loin d'être inconnu dans l'ancienne France.

Que décida-t-on sous la Révolution ? Pendant l'Assemblée Constituante, le vote fut secret, malgré l'existence du serment politique qui éloignait certains électeurs. Les décrets du 3 février et du 22 mai 1790 indiquent les formes à suivre : « Tout bulletin qui aura été apporté dans les Assemblées

et qui n'aura pas été ou écrit par le votant lui-même sur le bureau ou dicté par lui aux scrutateurs, s'il ne sait pas écrire, sera rejeté comme nul. » Or, les scrutateurs avaient juré de garder le secret.

Voici quelle était la formule du serment politique (article 4). Le président interpellait l'électeur : « Vous jurez et promettez de ne nommer que ceux que vous aurez choisi en votre âme et conscience comme les plus dignes de la confiance publique, sans être déterminé par dons, promesses, sollicitations et demandes. — Je le jure, répondait l'électeur. » Jusque-là sa liberté n'était pas atteinte, mais on y joignit bientôt celui d'être fidèle au roi et à la nation.

La Constitution du 24 juin 1793 donne l'option aux électeurs entre le secret et la publicité : « Les élections (article 16), se font au scrutin ou à haute voix, au choix des votants ; une assemblée primaire (article 17), ne peut en aucun cas prescrire un mode uniforme de voter ». C'était faciliter la corruption.

Le principe du vote secret a été successivement consacré par la constitution du 5 Fructidor an III (1), et par la loi électorale du 26 Fructidor an III (2).

---

(1) Art. 31 : Toutes les élections se font au scrutin secret.

(2) Titre 1er, art. 10 : Dans toute élection, chaque votant est appelé nominativement par le serétaire, et il dépose ostensiblement un bulletin fermé et non signé.

Il nous semble donc peu exact de déclarer comme MM. Ruau et Lintilhac, l'un à la Chambre, l'autre au Sénat, que le vote secret n'a pas existé sous la Révolution. Bonaparte caporalisa les électeurs, dont le nombre était d'ailleurs fort réduit par le jeu des dixièmes de dixièmes (22 Frimaire an VIII (articles 7, 8, 9 et 10). « Quand on contemplait, dit Benjamin Constant, les deux cents citoyens réunis et surveillés par les vingt délégués du maire, on croyait voir des prisonniers gardés par des gendarmes, plutôt que des électeurs procédant à la fonction la plus auguste et la plus importante. » (1)

Napoléon tombe de son trône ; ni la Charte de 1814, ni la loi du 5 avril 1817 n'établissent le principe du vote secret. De Villèle déclare « que le résultat des scrutins secrets dans des masses considérables serait difficile à garantir d'erreur ou de fraude » ; il faut donc le vote public, mais il n'est pas approuvé. En 1820, le duc Decazes propose la publicité en ces termes : « La publicité est l'accessoire du gouvernement ; s'il était vrai que le vote public fût contre la nature des choses en France, il faudrait renoncer ou au gouvernement représentatif ou à la liberté. Le vote secret, c'est l'hypocrisie dans la politique. »

Mais la Chambre ne le suit pas ; elle cherche

---

(1) L'*Officiel*, Ch. S. E. Rapport Ruau, p. 258. Annexes nos 1170, 1903. — Rapport Lintilhac, Sénat. S. O., 1905. Ann., no 62, p 49.

à appliquer les théories de son rapporteur, M. Lainé : « Le premier devoir d'une loi sur les élections est de s'assurer que celui qui vote ne donne que son propre suffrage ; que ce vote est volontaire, à l'abri des suggestions du pouvoir et des factions. C'est pour cela que le projet de loi propose d'écrire ou de faire écrire sur le bureau le bulletin qui contient le vote de l'électeur. Cette disposition n'a pas trouvé de contradicteurs. » (1) La loi du double vote, proclamée le 29 juin 1820, dans le but d'assurer le secret, adopte cette mesure dans son article 6.

Malheureusement, les efforts des rédacteurs de la loi n'aboutirent pas. Tout d'abord, les fonctionnaires prirent l'habitude de voter à bulletin ouvert, malgré les injonctions légales. Puis de nombreux stratagèmes furent inventés par les présidents de bureaux (2).

Les débats pour la validation de certains députés et les discussions précédant la loi de 1831 nous renseignent suffisamment à ce sujet.

Le rapporteur sur l'élection des députés dans les Basses-Alpes déclarait, à la séance du 10 août (3) : « Au collège électoral de Digne, le président et les secrétaires étaient placés à une table longue et étroite. Une petite table fut ajoutée à une des extrémités de la grande pour tenir les vo-

---

(1) *Officiel*, Ch. S. E., 1903. Annexe n° 1170, p. 257.
(2) Archives Parlementaires, 2e série, t. 27, p. 517.
(3) Archives Parlementaires, 2e série, t. 63, p. 97.

tants plus éloignés des regards. Un sous-préfet des premiers à voter, se permit d'apporter une chaise vis-à-vis du président, plusieurs électeurs y votèrent. La chaise fut tour à tour enlevée ou replacée, suivant la liberté ou la dépendance de l'électeur.»

Parfois le président intervenait plus activement : « A la séance du 5 juillet, et lors du rappel, il fut remis par le président du collège à un électeur qui se présenta pour voter un bulletin sur lequel se trouvait inscrit le nom de M. Dudon ; l'électeur s'en étant aperçu raya ce nom... Une présomption a été indiquée dans le rapport, on peut en conclure que le président avait écrit d'avance d'autres bulletins... Ce n'est qu'un soupçon, mais voici une certitude : le président a lui-même avoué que, dépositaire des bulletins, il en avait remis qui portaient le nom d'un candidat ; il savait cependant que chaque électeur doit écrire son vote sur le bureau ou le faire écrire par un électeur de son choix. » (1) Un cas plus frappant encore est celui de M. de Corbière, ancien ministre ; président du bureau, il mit en œuvre toutes ses ressources pour faire passer le candidat gouvernemental. « M. de Corbière, disait M. Bernard, le 17 août 1830 (2), trouva moyen de mettre en pratique la théorie qu'il avait développée étant ministre, que tous ceux qui tenaient quelque chose du gouvernement lui devaient leur vote et qu'il fallait faciliter

(1) A. P., 2e série, t. 63, p. 116.
(2) A. P., 2e série, t. 63, p. 131.

par tous les moyens possibles aux électeurs qui se trouvaient dans ce cas la possibilité de manifester la manière dont il votait. » Il déclara, en conséquence que la loi ne fixait pas l'endroit du bureau où l'on devait écrire son vote ; plusieurs fonctionnaires l'écrivirent ensemble sous les yeux du président.

La Monarchie de Juillet prit de nouvelles précautions par la loi du 19 avril 1831 pour sauvegarder le secret. Chaque électeur, après avoir été appelé, reçoit du président un bulletin ouvert, sur lequel il écrit ou fait écrire son vote, sur une table disposée à cet effet et séparée du bureau (art. 48). Puis, il remet son bulletin écrit et fermé au président, qui le dépose dans la boîte destinée à cet usage. Cette loi impose un papier uniforme. Mais ces précautions restent souvent inutiles. La phrase prononcée en 1830 par M. Thomas est toujours vraie : « L'art de placer un bureau est toujours un moyen d'influencer les élections et d'enlever la liberté du vote. »

La Révolution de 1848 établit le suffrage universel ; le scrutin secret est proclamé le 4 novembre, mais le principe n'est pas appliqué. Napoléon devient empereur, deux décrets du 2 février 1852 vont organiser les élections, mais comment ne pas être sceptique sur le résultat des réformes en lisant ces deux extraits de circulaires de ministres de l'Intérieur, la première précédant, la deuxième suivant de près la proclamation des décrets.

« Comme le gouvernement, écrivait le 20 janvier

1852 M. de Morny, est fermement décidé à ne jamais user de corruption directe ou indirecte et à respecter toutes les consciences, le meilleur moyen de conserver au Corps Législatif la confiance des populations, est d'y appeler des hommes indépendants par leur situation et leur caractère... Dès que vous m'aurez signalé dans les conditions indiquées ci-dessus les candidats qui vous paraîtront avoir le plus de chances de réunir la majorité des suffrages, le Gouvernement n'hésitera pas à les recommander aux électeurs. »

M. de Persigny écrivait, le 11 février 1852 : « Ce n'est pas comme sous les gouvernements précédents par des influences clandestines qui abaissent les caractères et dégradent les consciences que vous avez aujourd'hui à exercer votre action ; ce que vous avez à faire aujourd'hui, c'est au grand jour que vous le ferez... Dans les élections qui se préparent, le peuple a un rôle important à remplir. Mais ici, quel ne serait pas son embarras sans l'intervention du gouvernement ! Comment huit millions d'électeurs pourraient-ils s'entendre pour distinguer deux cent soixante et un députés animés du même esprit et disposés également à compléter la victoire populaire du 20 décembre. Il importe donc que le gouvernement éclaire à ce sujet les électeurs. En conséquence, M. le Préfet, prenez des mesures pour faire connaître aux électeurs de votre département, par toutes les voies que vous jugerez convenables, et au besoin par des proclamations affichées dans les communes, celui

des candidats que le gouvernement de Louis-Napoléon juge le plus propre à l'aider dans son œuvre réparatrice. »

C'est l'exposition la plus claire de la candidature officielle. Cette candidature, il faut bien la définir avant de la juger. Dans un pays où le secret du vote serait absolu le gouvernement aurait le droit d'indiquer les candidats qui lui sont le plus agréables. Les électeurs jugeraient, en toute connaissance de cause, entre le gouvernement et ses adversaires. Mais la candidature officielle ne saurait être admise si, comme cela aura toujours lieu en fait, l'administration use de tous ses moyens de contrainte et d'intimidation en faveur de son candidat, et si, comme nous allons le voir bientôt, le secret du vote n'existe pas.

Il est utile et même nécessaire de donner quelques exemples des abus commis sous le Second Empire.

Voici ce que dit Jules Ferry : « Le bulletin de vote est un carré de papier qu'apporte le garde-champêtre avec recommandation de le porter au maire deux ou trois jours après avec une marque sur une carte ; fixés l'un à l'autre, bulletin et carte ne font qu'un. »

Voici, d'autre part, des exemples souvent cités de la pratique de la candidature officielle : « Le maire de la commune de Soulaines a l'honneur d'inviter généralement Messieurs les électeurs de la commune à se rendre à la mairie, le dimanche 31 courant ou lundi 1er juin munis de leur bulle-

tin de vote et de leur carte, qui leur seront remis pour réélire M. Segris, député, le méritant à juste titre. »

Autre exemple : « Vous êtes prévenus que l'assemblée des électeurs de la commune est convoquée... à l'effet de réélire M. O'Quin, député au corps législatif...

» Conchy, le 25 mai 1863. Le maire : Rouzane. »

De tels exemples condamnent nettement la candidature officielle. En étudiant la législation de 1852, qui nous régit encore aujourd'hui, nous serons obligé de nous rappeler les fraudes qu'elle a permises et nous resterons sceptique dès l'abord sur l'efficacité des moyens qu'elle a mis en vigueur.

CHAPITRE III

ETUDE DE LA LÉGISLATION DE 1852. LES PRÉCAUTIONS PRISES POUR ASSURER LE SECRET DU VOTE, LEUR SANCTION ; PÉNALITÉS ÉTABLIES PAR LE DÉCRET ORGANIQUE ; LA LOI DU 30 MARS 1902.

Le décret organique du 2 février 1852 posait le principe du secret du vote en ces termes : « Le suffrage est direct et universel. Le vote est secret. »

Le décret réglementaire du même jour a pris les mesures nécessaires pour en assurer l'application. La composition des bureaux, leur formation et leurs pouvoirs, la confection des bulletins, les conditions qu'ils doivent remplir pour être valables, leur remise dans l'urne, le dépouillement du scrutin, telles seront les matières que nous étudierons dans ce chapitre ; nous étudierons, en outre, les pénalités encourues pour violation de la loi.

Et tout d'abord, comment sont composés les bureaux ? « La composition des bureaux chargés de présider à toutes les opérations électorales, dit M. Villey, est de la plus haute importance. » Ce qui

le prouve mieux que toutes les théories, ce sont les transformations successives qu'ils ont subies, surtout au point de vue de la nomination du président. Nous trouvons celui-ci tantôt choisi par l'Assemblée électorale, comme sous la Constituante, tantôt nommé par le gouvernement central, sous la Restauration, par exemple, tantôt désigné par sa fonction même, c'est le président du tribunal de première instance pour les élections législatives ; avec la Charte de 1830, c'est le maire et les adjoints pour les villes où ne siège pas de tribunal, c'est le juge de paix dans les chefs-lieux de canton que désigne la loi du 15 mars 1849.

Cette évolution qui tendait à introduire de plus en plus un élément impartial par définition, l'élément judiciaire, dans les bureaux de vote, comme cela se pratique aujourd'hui en Belgique, fut brusquement arrêtée ; les articles 12 et 13 du décret réglementaire prononcent : « Le bureau de chaque collège ou section est composé d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire choisi parmi les électeurs (article 12).

» Les collèges et sections sont présidés par les maires, adjoints et conseillers, et à leur défaut par des présidents délégués par les maires. » (Art. 13.)

Ainsi la prépondérance est donnée au pouvoir municipal. Décentralisation heureuse, si on compare le nouveau régime à celui de la Restauration par exemple, mais recul sur les législations de 1831 à 1849.

Les assesseurs seront les conseillers munici-

paux, pris dans l'ordre du tableau, et, à leur défaut, les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs, sachant lire et écrire, présents au moment de la formation du bureau.

L'importance du bureau, avons-nous dit, est considérable, vu les fonctions qui lui sont dévolues. Il décide, en cas de difficulté, sur la validité d'un bulletin, signe le procès-verbal ; l'assesseur le plus âgé remplace, en cas d'absence, le président. Ce dernier a seul la police de la salle, pouvoir d'une grande étendue, et dont, ainsi que nous le verrons plus loin, il lui est malheureusement trop facile d'abuser. Faire expulser les électeurs de la salle du scrutin, et empêcher toute surveillance, intimider les adversaires sous prétexte de troubles à éviter, tout cela ne sera qu'un jeu pour le président trop partial.

L'article 22 donne au président une autre prérogative : « A l'appel de son nom, l'électeur remet au président son bulletin fermé.

» Le président le dépose dans la boîte du scrutin qui doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures. »

Dans un certain nombre de communes, contrairement à la loi, s'est établie la coutume de voter à bulletins ouverts. Les électeurs arrivent ainsi jusqu'à l'urne, il est facile à l'agent d'un candidat de pointer leur nom et leur vote; si même le président de la section de vote n'est pas de connivence et ordonne la fermeture du bulletin, cette mesure ne pourra être prise que trop tard, au mo-

ment où l'électeur arrive devant l'urne ; à ce moment, l'électeur ne pourra plus changer de bulletin sans être vu.

Le bulletin est donc remis au président ; même sans commettre de fraude, celui-ci pourra, dans la plupart des cas, en reconnaître le contenu ; d'autre part, s'il est de mauvaise foi, il pourra soit marquer le bulletin, soit chercher à intimider les électeurs.

Supposons qu'il soit facile de connaître le contenu d'un bulletin, et nous démontrerons plus loin que telle est bien la réalité, est-ce que personne ne va chercher à porter atteinte à l'indépendance et à la liberté de l'électeur ? Nous retombons dans le cas du vote public avec tous ses inconvénients.

Les candidats ou leurs partisans ne sont pas toujours très délicats sur le choix des moyens employés pour soutirer des voix à leurs concurrents. C'est, tout d'abord, la pression officielle.

Voici ce que dit M. Picot, dans un article de la *Revue des Deux-Mondes* du 1er février 1906 : « Un élément vicieux altère seul tout le mécanisme, la candidature officielle, ayant la centralisation administrative et la corruption pour instruments.

» Lorsqu'il s'agit de scrutin électoral parmi les fonctionnaires, les plus audacieux le faussent ouvertement, les plus adroits agissent sur les consciences, tous se vantent d'être habiles « à savoir faire les élections ». Quarante années nous séparent des affiches blanches, et la candidature offi-

cielle n'a perdu que son étiquette... Rien ne sera fait tant que restera impunie la menace répétée partout des agents du gouvernement disant, aux électeurs : « Si vous votez pour le candidat qui déplaît au préfet, l'arrondissement n'obtiendra pendant quatre ans ni faveurs, ni subventions d'aucune sorte. » Les promesses de places ou de faveurs ou les menaces de renvoi sont employées avec un égal succès par le pouvoir central, le pouvoir municipal ou les particuliers. Il nous semble qu'il nous faut un certain optimisme pour déclarer, comme M. Albert de Benoist à la Chambre : « Je ne sais pas ce qui se passe dans les grands centres ouvriers et urbains, mais j'affirme que dans nos villages l'électeur est libre d'aller au scrutin comme il lui plaît et de changer le bulletin qu'on lui a remis à l'avance, malgré les efforts que l'on peut faire pour le dominer et lui imposer un bulletin spécial. » Des cas de pression ou de corruption sont invoqués dans presque toutes les élections pour en demander l'annulation.

Le bureau est le mieux à même d'exercer cette pression, particulièrement le président. Celui-ci ne doit ouvrir les bulletins qu'en cas d'absolue nécessité, bien qu'il ait le droit de s'assurer qu'on ne remet pas deux bulletins ; même fermés d'ailleurs, les plus légères différences permettent à la longue de reconnaître les bulletins. Parfois, la fraude s'en mêle, et l'on voit des maires peu scrupuleux marquer d'un coup d'ongle les bulletins qui leur sont remis, de façon à les reconnaître au dépouille-

ment. Parfois, ils tachent des bulletins d'encre ou de graisse pour les faire annuler.

En somme, la garantie résultant de la fermeture du bulletin est fort diminuée par le droit du président de palper le bulletin et même de l'ouvrir. Quelques bulletins ouverts au bon moment peuvent avoir une grande influence sur le résultat de l'élection en intimidant un grand nombre de citoyens peu libres et peu courageux. Nous allons voir qu'en réalité il est facile de connaître le contenu d'un bulletin.

Comment sont préparés les bulletins ?

« Les électeurs, disent les articles 21, paragraphe 2 du décret de 1852, et 25 de la loi de 1875, apportent leur bulletin préparé en dehors de l'Assemblée. Cette mesure a été prise pour mettre fin aux abus commis sous la Restauration que nous avons déjà signalés ; le président pouvait trop facilement connaître le contenu d'un bulletin écrit sur le bureau même, sous ses yeux, les autres électeurs pouvaient le connaître si l'électeur préparait son vote sur une table séparée. Y a-t-il là progrès ? Rappelons-nous ce qui fut dit pour le vote de la loi électorale de 1820 : plusieurs électeurs apportent moins leur vote que celui de tel ou tel parti.

Le système de 1852 semble devoir reproduire cet abus. « Ce changement s'explique : l'électeur censitaire, déjà indépendant par sa situation de fortune, trouvait une garantie très sérieuse dans l'obligation d'écrire lui-même son bulletin sur une

table séparée du bureau. Les sollicitations dont il avait été l'objet, l'influence des membres du bureau n'empêchaient pas qu'il restât maître de son vote. » Aujourd'hui, au contraire, en toute liberté, les électeurs ont pu préparer leur bulletin chez eux et peuvent le mettre dans l'urne, leur en donna-t-on un autre. Cela, c'est la théorie, mais voici la pratique. Non seulement, l'électeur risque de voir son bulletin reconnu par le président, mais il arrive qu'il est conduit, accompagné au scrutin par un certain nombre d'individus qui ne le lâchent point et ne lui permettent pas de déposer dans l'urne un bulletin autre que celui qu'ils doivent lui faire déposer. Voici un exemple cité par M. Chauvin à la tribune de la Chambre : « Je me rappelle le fait d'un certain nombre d'ouvriers, qu'on avait pris soin d'habiller d'une façon toute spéciale ; on leur avait fait revêtir des pantalons sans poches, afin d'avoir l'assurance qu'ils ne dissimuleraient pas sur eux d'autres bulletins. »

Dans ces conditions, même si le bulletin n'était pas reconnaissable, le secret du vote n'existerait pas ; nous verrons plus loin les réformes que le législateur a tenté d'introduire, mais en fait nous allons voir qu'un bulletin se reconnaît facilement.

Le bulletin, disent les articles 21 et 30, doit être blanc, sans signes extérieurs ni intérieurs et le votant ne doit pas s'y faire connaître.

Tout d'abord, qu'est-ce qu'un papier blanc ?

Il semble que la question est facile à résoudre ; mais on a reconnu que la fabrication du papier

uniforme est irréalisable ; des raisons chimiques, l'influence de l'air font que, dans une même cuvée, le papier peut prendre des nuances suffisamment appréciables par des gens du métier. On a donc décidé que tout bulletin dont la nuance ne serait pas assez nettement accusée pour le différencier nettement d'avec un autre, doit être considéré comme blanc. D'autres différences peuvent exister dans le bulletin avec ou sans intention de fraude, le papier peut être plus ou moins épais, le grain plus ou moins gros, la surface lisse ou rugueuse.

Les bulletins peuvent varier aussi de dimensions et de forme : ils peuvent être très grands ou très petits, carrés, rectangulaires, plus ou moins longs ou larges.

Dans un but de reconnaissance, on utilisera tous ces signes extérieurs, qui se présentent naturellement, et on les exagérera, on en créera même bien d'autres au besoin. Le papier pourra être transparent pour laisser apparaître les caractères ou le foulage pourra les faire ressortir en relief, bien que le bulletin soit opaque. Le mode de pliage fournira parfois aussi des renseignements au président du bureau. Un certain nombre d'électeurs portera des bulletins pliés en boule, en triangle, en M, etc.

Nous n'avons passé en revue que les signes extérieurs, l'imagination des fraudeurs s'est donnée carrière surtout pour les signes intérieurs. Le seul texte gênant l'article 30 est ainsi conçu : Les

bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal. » Le signe intérieur est une marque convenue, faite à l'intérieur d'un bulletin, dans le but de faire connaître celui qui l'a déposé. Il est inutile d'insister sur la première marque, la signature ; un bulletin signé est trop nettement contraire au texte de la loi pour que son irrégularité puisse faire naître le moindre doute. Ce moyen ne pourra être employé par les agents d'un candidat que pour rendre nul le vote d'un électeur douteux. Mais il existe d'autres moyens. Le Conseil d'Etat avait d'abord admis la validité de bulletins portant certains signes, tels que numéros d'ordre (arrêt du 8 août 1872). Sa jurisprudence a heureusement changé par les arrêts du 26 février 1884, 19 mars 1886 et 6 avril 1887. D'autre part, la loi de 1884, dans son article 28, admet la validité des bulletins portant plus ou moins de noms qu'il y a de sièges vacants. Ces derniers ne sont pas comptés s'il y a plus de noms que de places. C'est là une source de fraudes. Supposons, par exemple, qu'il y ait à nommer douze conseillers municipaux ; pour faire reconnaître un certain nombre de bulletins, on écrira les douze noms des candidats de la liste qu'on désire voir réussir, puis un nom quelconque différent avec les bulletins et il est facile ensuite de les reconnaître au dépouillement.

Les mentions précisant les qualités d'un électeur, exprimant quelques vœux, ou injurieuses, n'annulent pas le bulletin ; par exemple : « Louis.., conseiller général sortant, ou, parce qu'il nous a promis un pont » ; mais celles applicables à tout le monde peuvent faire annuler le bulletin ; de même, si l'on ajoute, par exemple : « ami de M. un Tel ou quoique concurrent de M. un Tel », les formules peuvent varier, elles n'en constituent que mieux des moyens de reconnaissance. Les ratures sont, elles aussi, très employées. On peut effacer le nom d'un candidat et inscrire un autre à sa place ; rien de plus juste : il semble même qu'il y ait là un moyen d'assurer le secret puisqu'on vote pour un candidat en se servant du bulletin d'un autre ; mais on peut abuser des meilleures choses, surtout en matière électorale : des ratures bizarres combinées avec les mentions imprimées sur le bulletin dont les séries sont reproduites au moyen d'encres de diverses couleurs ou au crayon, constituent un moyen perfectionné de reconnaissance.

Dans un but de liberté, on a permis l'emploi de bandes gommées ; ces bandes portent le nom d'un candidat ; on les colle à l'intérieur des bulletins de l'adversaire dont la conformation extérieure n'est pas changée.

D'après la jurisprudence de la Chambre des députés, « les noms portés sur la bande sont seuls comptés et attribués aux candidats qu'ils désignent, alors même que les noms des candidats rayés subsisteraient, que la bande soit imprimée

ou manuscrite ; la façon dont elle est apposée peut constituer un signe de reconnaissance ou même une tromperie des électeurs ; en 1885, par exemple, à l'élection des députés des Alpes-Maritimes, on distribua un certain nombre de bulletins au nom de M. A... ; au-dessus de ce nom et au bord du bulletin, une bande papier gommé reproduisait le nom de M. B... ; un léger pli du bulletin empêchait de voir cette bande ; ainsi un certain nombre d'électeurs votèrent pour B... en croyant voter pour A...

Les bandes manuscrites rentrent, en outre, dans la catégorie des bulletins manuscrits auxquels nous arrivons maintenant.

« Ce sont les fautes d'orthographe étranges échappées à une main pourtant exercée à manier la plume... Des bulletins écrits tout entiers à la main sur papier soit quadrillé, soit vergé, avec un filigrane identique mais différant les uns des autres, tantôt par l'ordre, tantôt par la seule disposition des noms écrits ou bien suivant une ligne oblique ou légèrement en éventail. Bref, les combinaisons sont illimitées, la preuve impossible et pourtant l'intention manifeste. Impraticable dans les grandes villes, le bulletin à clef est devenu classique dans les élections rurales. » (1)

Deux exemples démontrent bien qu'il n'y a pas là d'exagération ; on cite le cas d'un préfet de

---

(1) *Opinion*, 27 juin 1908.

l'Empire qui, le soir du premier jour de scrutin, télégraphia au ministre les résultats de l'élection, l'urne étant encore sous scellés. D'autre part, à la Chambre (*Officiel*, 12 avril 1886, p. 750), voici ce qui a été dit : « Un jour, un agent électoral s'écria, à la lecture d'un bulletin : Ça c'est le bulletin du cantonnier, c'est mois qui le lui ai remis. Il est évident que de pareilles déclarations sont rares, mais il est certain qu'on pourrait les renouveler souvent.

Peu importerait que le vote demeurât secret, si les résultats en étaient changés au dépouillement ; c'est de cette matière que nous devons nous occuper.

Après la clôture du scrutin, dit l'article 27, la boîte est ouverte et le nombre des bulletins vérifié à l'aide des listes d'émargement ; dans les sections importantes, le président enferme chaque centaine de bulletins dans une enveloppe. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent en table de quatre au moins. Le président répartit entre les diverses tables les bulletins à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs lit chaque bulletin à haute voix. On ne doit donner lecture, ni des observations, ni des injures qui accompagnent les noms des candidats. Le lecteur y est d'autant plus intéressé qu'outre la défense faite ici, il pourrait, dans certains cas, être poursuivi pour diffamation. Le deuxième scrutateur vérifie les bulletins. Les deux derniers doi-

vent inscrire simultanément sur des listes préparées à cet effet les résultats ; ils signent les feuilles avec les deux premiers. Dans les collèges ou sections où il s'est présenté moins de 300 votants, le bureau peut procéder lui-même. Les tables doivent être disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler autour. Les bulletins contestés doivent être annexés au procès-verbal, les autres sont brûlés en présence des électeurs. Le résultat est proclamé immédiatement, et le procès-verbal rédigé en deux exemplaires par le secrétaire élu : l'un est déposé au secrétariat de la commune, l'autre est remis au préfet. Tout doit se passer dans le plus grand calme ; le président a le droit de réquisitionner la force publique pour rétablir l'ordre et expulser les perturbateurs.

Mais, en fait, que se passe-t-il trop souvent ? « Les scrutateurs, en général, sont animés des meilleures intentions, ils font tous leurs efforts pour remplir consciencieusement leur mission ; ignorant malheureusement trop souvent la loi, ils ont le grave défaut d'accorder trop facilement crédit aux personnes qui les entourent ; quelques-uns cependant, uniquement préoccupés du succès de leur candidat, jugent partialement les cas douteux et, procédant par intimidation, répondent autoritairement à toutes contestations par ces seuls mots : c'est la loi ». Malheureusement aussi, le président est souvent intéressé, parfois le plus intéressé, même quand c'est le maire et qu'il s'agit d'élections municipales ; il use trop souvent de

son pouvoir de police dans son intérêt ou refuse d'en user quand il en serait besoin ; trop souvent, il fait appel à la bagarre. « Elle s'est produite depuis quelques années, dit M. Georges Picot (1), sous diverses formes, mais le point de départ est le même. La salle de vote se remplit peu à peu, le dépouillement est commencé, la foule devient bruyante, puis houleuse, les propos s'enveniment, le tapage croît, le président du bureau essaie de se faire entendre, sa voix est couverte, il déclare son autorité méconnue, fait appel à la force publique et ordonne l'évacuation de la salle. Si les gendarmes sont maîtres de la foule, le maire sera le maître du scrutin et le dépouillement s'achèvera sans autre garantie que la force. Si les trois ou quatre gendarmes présents sont impuissants, la table sera renversée, les lumières éteintes et l'urne brisée, proclamant mieux que tout tribunal la nullité du scrutin. Triste comédie, qui s'est renouvelée depuis quelques années, sans qu'aucune répression, sans qu'aucun exemple de responsabilité ait satisfait la morale publique ».

Mais toutes les règles si précises que nous avons indiquées dans la loi, n'ont-elles donc aucune sanction pénale ?

Nous allons les étudier dans une deuxième section.

---

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1906, 1er février, p. 546.

Section II

PÉNALITÉS PRÉVUES PAR LE DÉCRET DE 1852 — LA RÉFORME DE LA LOI DU 30 MARS 1902

Les textes ne manquent pas : le Code pénal, d'une part, et le décret organique du 2 février 1852 ayant procédé par énumération, malgré la monotonie de cette citation, il nous semble utile de la faire.

Ce sont, tout d'abord, les articles 109 à 113 du Code pénal :

« Art. 109. — Lorsque, par attroupement, voie de fait, ou menace, on aura empêché un ou plusieurs citoyens d'exercer leurs droits civiques, chacun des coupables sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et de l'interdiction du droit de voter et d'être éligible pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

» Art. 111. — Tout citoyen qui, étant chargé dans un scrutin, du dépouillement des billets contenant les suffrages des citoyens, sera surpris falsifiant ces billets ou en soustrayant de la masse ou y en ajoutant... sera puni de la dégradation civique.

» Art. 112. — Toutes autres personnes, coupables des faits énoncés dans l'article précédent, seront punies d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et de l'interdiction du droit de voter et d'être éligible pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

» Art. 113. — Tout citoyen qui aura, dans les élections, acheté ou vendu un suffrage à un prix quelconque, sera puni d'interdiction des droits de citoyen et de toute autre fonction ou emploi public pendant cinq ans au moins et dix ans au plus.

» Seront, en outre, le vendeur et l'acheteur du suffrage, condamnés chacun à une amende double de la valeur de la chose promise. »

Ces quatre articles visent les cas de fraude et de corruption par promesses ou menaces ; le décret organique est rentré dans de plus amples détails ; les articles 31 à 51 leur sont consacrés :

« Art. 31. — Toute personne qui se sera fait inscrire sur une liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités, ou aura en se faisant inscrire, dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou aura réclamé et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 francs à 1.000 francs.

» Art. 32. — Celui qui, déchu du droit de voter, soit par suite d'une condamnation judiciaire, soit..., aura voté en vertu d'une inscription antérieure, ou prise sans sa participation, sera puni d'un emprisonnement de 15 jours à trois mois et d'une amende de 20 à 100 francs.

» Art. 33. — Quiconque aura voté dans une assemblée électorale, soit en vertu d'une inscription obtenue dans les deux premiers cas prévus par l'article 31, soit en prenant faussement les noms et

qualités d'un électeur inscrit, sera puni d'un emprisonnement de six mois à 2 ans et d'une amende de 200 à 2.000 francs.

» Art. 34. — Sera puni de la même peine, tout citoyen qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois.

» Art. 35. — Quiconque étant chargé dans un scrutin de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens, aura soustrait, ajouté ou altéré des bulletins ou lu un nom autre que celui inscrit, sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 500 à 5.000 francs.

» Art. 36. — La même peine sera appliquée à tout individu qui, chargé par un électeur d'inscrire son suffrage, aura inscrit sur le bulletin un nom autre que celui qui lui est désigné.

» Art. 37. — L'entrée dans l'assemblée électorale avec armes apparentes est interdite. En cas d'infraction, le contrevenant sera passible d'une amende de 16 à 100 francs.

» La peine sera d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de 50 à 300 francs, si les armes étaient cachées.

» Art. 38. — Quiconque aura donné ou reçu des deniers, effets ou valeurs quelconques sous la condition, soit de donner ou de procurer un suffrage, soit de s'abstenir de voter, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 500 à 5.000 francs.

» Seront punis des mêmes peines, ceux qui, sous

les mêmes conditions, auront fait ou accepté l'offre ou la promesse d'emplois publics ou privés.

» Si le coupable est fonctionnaire public, la peine sera du double.

» Art. 39. — Ceux qui, soit par voie de fait, violence ou menace contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé à s'abstenir de voter ou auront influencé un vote, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 fr. à 1.000 francs. La peine sera du double si le coupable est fonctionnaire public.

» Art. 40. — Ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 1.000 francs.

» Art. 41. — Lorsque, par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes, on aura troublé les opérations d'un collège électoral, porté atteinte à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote, les coupables seront punis d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 100 francs à 2.000 francs.

» Art. 42. — Toute irruption dans un collège électoral, consommée ou tentée avec violence, en vue d'empêcher un choix, sera punie d'un empri-

sonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 1.000 francs à 5.000 francs.

» Art. 43. — Si les coupables étaient porteurs d'armes, ou si le scrutin a été violé, la peine sera de la réclusion.

» Art. 44. — Elle sera des travaux forcés à temps, si le crime a été commis par suite d'un plan concerté, soit..., soit dans un ou plusieurs arrondissements.

» Art. 45. — Les membres d'un collège électoral qui, pendant la réunion, se seront rendus coupables d'outrages ou de violences, soit envers le bureau, soit envers l'un de ses membres, ou qui, par voies de faits ou menaces auront retardé ou empêché les opérations électorales, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 francs à 2.000 francs.

» Si le scrutin a été violé, l'emprisonnement sera d'un an à cinq ans et l'amende de 1.000 francs à 5.000 francs.

» Art. 46. — L'enlèvement de l'urne contenant les suffrages émis et non encore dépouillés, sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 1.000 francs à 5.000 francs. Si cet enlèvement a été effectué en réunion et avec violence, la peine sera de la réclusion.

» Art. 47. — La violation du scrutin, faite, soit par les membres du bureau, soit par les agents de l'autorité préposés à la garde des bulletins non encore dépouillés, sera punie de réclusion.

» Art. 48. — Les crimes prévus par la présente

loi seront jugés par la Cour d'assises et les délits par les tribunaux correctionnels ; l'article 463 du Code pénal pourra être appliqué.

» Art. 50. — L'action publique et l'action civile seront prescrites après trois mois, à partir du jour de la proclamation du résultat de l'élection.

» Art. 51. — La condamnation, s'il en est prononcée, ne pourra, en aucun cas, avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valide..., etc. »

Ces textes sont suffisamment clairs par eux-mêmes ; il est inutile de les expliquer. On peut distinguer les fraudes en matière d'inscription sur les listes électorales ou de leur confection, l'exercice illégal du droit de vote, remarquant cependant que la bonne foi est admise, soit qu'il s'agisse du fait d'un non-électeur votant ou d'un électeur votant plusieurs fois. Une série de dispositions vise les actes de violence, un autre les soustractions ou additions frauduleuses, une autre la corruption par violence ou promesse, enfin, une dernière catégorie punit les diffamations et émissions de fausses nouvelles.

Il semble que toutes ces dispositions auraient dû largement suffire ; nous allons voir, en étudiant les travaux préparatoires de la loi du 30 mars 1902, qu'il n'en est pas ainsi.

M. Perreau, député, déposait, en 1902, une proposition de loi. (1) Le but de la présente loi, disait

---

(1) Ch. S. O., 1902. Annexe n° 2889, p. 31.

l'exposé des motifs, est de permettre aux tribunaux d'atteindre les fraudes électorales échappant actuellement à toute répression... La plupart des dispositions pénales remontent à 50 ans ; depuis, des jurisprudences se sont créées, à l'abri desquelles on peut facilement et impunément altérer le résultat d'une élection quelconque.

Parmi les fraudes citées par M. Perreau, il faut indiquer le refus persistant de communiquer la liste électorale aux électeurs, le fait de composer illégalement le bureau, ou même de ne pas le composer du tout, de rendre impossible toute surveillance autour des urnes, le refus de recevoir les bulletins d'électeurs justifiant leur droit d'être inscrits, proclamation d'un résultat autre que le résultat réel ; toutes ces violations de la loi ne tombent sous le coup d'aucun texte pénal.

M. Ruau déposait, le 30 janvier, un rapport (1) favorable à la proposition. Il insistait lui aussi sur les irrégularités commises dans la confection des listes électorales. La liste est close le 31 mars. Après cette date, les incapables, les mineurs, les étrangers, les condamnés, qui s'y trouveraient inscrits, ont le droit absolu de voter. Le bureau n'a pas le droit de refuser leur bulletin.

Il y a, il est vrai, le contrôle des électeurs, mais il n'existe aucun moyen d'obliger le maire à communiquer la liste ; or, soit pour faire inscrire,

---

(1) Ch. S. O., 1902. Annexe n° 2936, p. 109.

soit pour faire radier, une décision judiciaire ne peut intervenir sans désignation nominale de ceux qui doivent faire l'objet de ces mesures. L'article 2 du décret du 2 février 1852 est dépourvu de sanction.

L'article 35, visant la soustraction du bulletin, n'est jamais appliqué ; on ne punit pas le président qui a refusé un bulletin ou empêché un électeur de voter.

Voici, notamment, un jugement du Tribunal de Calvi, du 4 novembre 1901. Des électeurs, porteurs de décisions du juge de paix, s'étaient vu refuser leur bulletin ; le Tribunal a décidé qu'il n'y avait pas là un fait punissable.

« Attendu qu'Antonini est né dans la commune et y a toujours habité, et qu'aucun des assesseurs ne pouvait ne pas le connaître, et que c'est intentionnellement que trois membres du bureau ont fait la déclaration, qui a permis de refuser à Antonini d'exercer ses droits de citoyen.

» Attendu que de tels arguments, quelque blâmables qu'ils puissent être, échappent à toute répression.

» Par ces motifs, déboute Antonini et le condamne aux frais ».

Ainsi, il est facile de déclarer qu'il n'y avait pas identité de personne entre le porteur et la personne désignée dans la décision, et la loi était tournée.

De même, à propos des commissions de recensement, on peut relever des abus. Une commission

avait annulé tous les bulletins d'une commune. La Cour de cassation (7 avril 1881) a décidé, qu'étant donné qu'on n'avait pas soustrait de bulletins, le bureau de recensement avait pu apprécier les faits d'une manière erronée, « et même commettre un abus de pouvoir en s'arrogeant un droit qui n'appartenait qu'au Conseil d'Etat ; mais qu'il est impossible d'admettre que la mesure motivée qu'il a prise... constitue le délit de soustraction de bulletins de l'article 35. »

Etant donnés les résultats atteints par le décret de 1852, il paraissait utile de voter un texte d'une portée très large, englobant tous les cas de fraude.

La Chambre vota le projet le 18 mars 1902 (1). Le Sénat l'adopta le 28 mars.

Voici le texte voté :

« *Article unique.* — En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois, et décrets actuellement en vigueur, quiconque, soit dans une commune administrative ou municipale, soit dans un bureau de recensement, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou des sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, changé ou tenté de changer le résultat d'un scrutin, sera puni d'un

---

(1) *Officiel.* Ch. Débats, p. 1383. S. O., 1902.

emprisonnement de six jours à deux mois, et d'une amende de 50 francs à 100 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement.

» Si le coupable est fonctionnaire public, la peine sera portée au double.

» L'article 463 du Code pénal est applicable à la présente loi. »

Diverses applications ont été faites de cette loi par la Cour de cassation, les 8 et 9 juillet, le 14 du même mois, et la Cour de Besançon, le 26 janvier 1905 (1). Nous citerons l'arrêt du 14 juillet :

« L'arrêt qui, après avoir établi en fait que le président d'un bureau électoral a fait expulser par la force armée requise, avant l'ouverture du scrutin, des électeurs qui n'avaient provoqué aucun trouble, que les opérations du vote ont alors commencé sous la garde de la force armée, les électeurs n'étant admis qu'un par un au moment du dépouillement, la force armée a reçu l'ordre de repousser les électeurs qui demandaient à surveiller le scrutin, conclut que ces violations des règlements n'avaient pour but évident que de changer le résultat des élections, constate à la fois l'inobservation de la loi et l'intention frauduleuse du président, et le condamne à bon droit par application de la loi du 30 mars 1902. »

---

(1) Cas. 8 juillet 1904, S. 1905-1-381.
Cas. 9 juillet 1904, S. 1905-1-156.
Besançon, 26 janvier 1905, S. 1905-2-177.
Cas. 14 juillet 1904, S. 1907-1-475.

Voilà un cas qui nous fait saisir l'utilité et la portée de la loi ; il est nécessaire, et l'arrêt y insiste, de démontrer la mauvaise foi du coupable, inobservation volontaire de la loi, dit le texte législatif.

Ces sanctions et ces mesures de précaution demeurant insuffisantes, les protestations n'avaient pas manqué. Dès 1863, Jules Ferry publiait *La lutte électorale,* où il flétrissait les abus de la candidature officielle, et M. Thiers reproduisait en 1863 les mêmes reproches.

Le Conseil d'Etat n'a cessé d'annuler chaque année quelque élection ; or, il n'annule pas toutes les élections où il y a eu fraude, mais seulement celles où il est démontré que la fraude a été suffisante pour changer le résultat du scrutin. On peut donc admettre, sans aucune exagération, que les cas de fraude, de pression, de corruption sont incomparablement plus nombreux que les arrêts sur ces matières.

« Messieurs, disait, en 1898, M. Defontaine, chacun de nous doit avoir à cœur de faire respecter le suffrage universel. Avec nos procédés de votation, il est facilement permis d'exercer de la pression sur les électeurs. »

» Ceux qui, dans les communes, jouissent d'une influence peuvent réunir, avant le vote, les électeurs qui dépendent d'eux, les obliger de tenir en main le bulletin remis, et, en les suivant jusqu'au scrutin, s'assurer qu'ils n'ont pas voulu se soustraire à leur volonté. »

Le Temps, en 1901, écrivait ceci, et cet article a été cité à la Chambre : « On touche à la véritable plaie du suffrage universel, tout le fonctionnement en est vicié et corrompu. Des gouvernements autoritaires se sont bien gardés, on le conçoit, d'assurer le secret du vote. Ils veulent des élections pour se donner une couleur démocratique, l'apparence de la conformité à l'opinion publique. Mais il faut que ces élections leur donnent toujours raison. Ils parent à tout danger en les fabriquant eux-mêmes : c'est plus sûr. Au contraire, un gouvernement républicain, dont le programme est d'obéir à la volonté nationale, a pour premier besoin de la connaître, et pour premier devoir de lui permettre de parler librement. Où est la liberté de l'électeur, si son vote est guetté par le maire, par un partisan influent d'un candidat, par tel ou tel tyranneau de village qui, s'il vote mal, lui fera cruellement expier son audace ? »

Tout ne s'est pas borné à des protestations platoniques, des propositions de loi ont été déposées et ont été l'objet de vives discussions ; elles n'ont malheureusement pas encore abouti.

CHAPITRE IV

HISTORIQUE DES PROJETS EN FRANCE DEPUIS 1852

En 1865, M. Malezieux déposa au Corps législatif une proposition tendant à établir le vote sous enveloppe, et demanda un crédit de 100.000 francs pour la mise à exécution de la réforme ; cette demande fut rejetée à la séance du 12 juin. Renouvelée plusieurs fois, elle fut repoussée le 15 juin 1866, le 13 juillet 1867, le 13 juillet 1868.

M. Malezieux faisait remarquer tous les défauts que nous avons signalés, notamment la facilité de la reconnaissance par le président du bureau. On lui répondit que cela coûterait cher, le dépouillement serait long, les fraudes ne disparaîtraient pas, enfin qu'on semblait suspecter l'honnêteté des maires et des adjoints.

A l'Assemblée Nationale, M. Corne reprit le même projet ; voici le texte de sa proposition :

« Le vote est secret. Chaque électeur à l'appel de son nom enferme son bulletin dans une enveloppe, qui reste non cachetée, et la remet au président du bureau. Dans chaque section électorale,

des enveloppes spéciales et d'un modèle uniforme sont, par les soins du maire, mises à la disposition des votants ; elles sont placées sur une table séparée du bureau. »

La proposition ne fut rejetée qu'en troisième lecture et à une majorité de vingt-huit voix seulement, à la séance du 24 novembre 1875 ; la loi du 30 novembre de la même année s'en référa purement et simplement aux décrets du 2 février 1852 ; aucun progrès n'était donc fait dans cette voix.

Dès 1876, paraissent de nouvelles propositions. M. de Pommelec renouvelle celle de M. Malezieux le 23 mai ; rapport favorable de ce dernier le 22 juin 1877. Quelques précisions nouvelles étaient indiquées. Les enveloppes devaient être fabriquées par l'Etat, de couleur foncée et d'un type uniforme ; elles devaient être remises au nombre de deux avec la carte électorale au domicile de chaque citoyen capable de voter. Elles seraient, de plus, mises en vente au prix d'un centime dans les débits de tabac, de cartes à jouer, de papier timbré. La législature s'acheva sans que la discussion eût lieu.

MM. Reyneau, Gillot et Girard déposèrent de nouvelles propositions les 16 et 23 février 1880. La Commission écarta d'abord un projet de vote dans des étuis en métal, puis celui d'établir, dans une partie de la salle, un endroit où l'électeur s'isolerait, et reprit le projet de Pommelec. La Chambre l'adopta le 1er juin 1880 ; mais, après un rapport défavorable de M. Griffe et la discussion

par MM. Clément et Buffet, demandant la cabine d'isolement, le Sénat la rejeta le 21 juin 1881.

M. le général Robert avait présenté un amendement établissant un type de bulletin officiel que le rapporteur avait fait rejeter.

A la législature suivante, le 7 décembre 1882, M. Corentin Guyho réclamait les enveloppes, l'isoloir et, de plus, la remise directe de l'enveloppe dans l'urne par l'électeur lui-même. Des dispositions pénales assuraient la confection de la cabine.

Il est inutile de rentrer dans le détail au sujet des propositions suivantes ; bornons-nous à une énumération. Ont déposé des propositions : M. Gaston Laporte le 26 novembre 1885, M. André Folliot le 5 décembre de la même année, MM. Boysset (1890), Boissy d'Anglas (30 janvier 1894), Deville (1897). Jusque-là, un seul projet mérite notre attention : celui de M. Trouillot, du 28 juin 1890 : le papier devait être fourni par l'Administration et l'impression lui était confiée, les bulletins manuscrits n'étant tolérés que pour les élections municipales.

M. Defontaine dépose en 1897 une proposition de loi qui, modifiée et reprise plusieurs fois, deviendra le projet actuel.

L'enveloppe est obligatoire, et, fournie par l'Administration municipale, l'électeur la prendra sur la table de vote, s'isolera dans une cabine, et là introduira dans l'enveloppe son bulletin qui, manuscrit ou imprimé, sera de papier réglementaire et de dimensions déterminées. La Commission rejeta

le papier réglementaire (rapport Bienvenu Martin) ; la Chambre rejeta d'abord l'isoloir, puis le projet tout entier.

En 1898, M. Defontaine reprend sa proposition. Dans l'exposé des motifs (1) il insiste sur le fait qu'un gouvernement républicain doit avoir à cœur de faire respecter le suffrage universel, et qu'avec les procédés de votation actuels, il est facile d'exercer une pression sur les électeurs ; il faut faire cesser cet état de choses. Il insiste ensuite sur l'inutilité du papier officiel, le foulage pouvant amener des différences.

M. Pastre, la même année (2), propose un bulletin officiel, genre belge. L'Administration fera imprimer un bulletin portant le nom de tous les candidats ayant fait une déclaration. En regard de chacun des noms, sur une bande verticale noire, sera réservé un point blanc. L'électeur devra noircir les points correspondants aux candidats de son choix. A chaque bureau de vote, seront annexées des cabines dans lesquelles l'électeur trouvera un crayon lui permettant de confectionner son bulletin.

M. Jacob (3), après avoir énuméré les causes nuisant à la sincérité du vote, propose d'admettre deux représentants de chaque candidat dans le bu-

---

(1) *Officiel*, Ch. S. O. Annexe n° 209, p. 1365, année 1898.

(2) *Officiel*, Ch. S. E., 1898. Annexe n° 310, p. 147.

(3) *Officiel*, Ch. S. E., 1898. Annexe n° 352, p. 239.

reau, l'usage de l'enveloppe et d'un bulletin uniforme, l'usage de la cabine ; il demande, en outre, certaines modifications dans le dépouillement.

Le 23 mars 1900, M. Ruau, déposait au nom de la commission du suffrage universel, un rapport sur les propositions précédentes (1).

Après l'historique de la législation en France et dans quelques pays, après la discussion des propositions, il préconise les enveloppes fournies par l'Etat et les compartiments d'isolement. La Chambre, après discussions du 16 au 23 novembre 1901, renvoie à la Commission. La législature s'achève.

MM. Delory et Constans reprennent des propositions précédentes : le bulletin belge, la représentation des candidats.

M. Morel rapporte ces propositions pour la prise en considération.

M. Defontaine reprend ses projets et ses critiques et crée des pénalités pour sanctionner le délit de destruction d'enveloppes et l'inertie des maires. Toute personne qui aura détruit ou construit des enveloppes, en vue d'empêcher ou de troubler les opérations du scrutin, sera punie d'un emprisonnement de six jours à six mois et d'une amende de 25 à 500 francs (2).

Après discussion de la commission et en son nom, M. Ruau présente, en 1903, la critique dans son ma-

---

(1) *Officiel*, Ch. S. O, 1900. Annexe p. 753.
(2) *Officiel*, Ch S. O., 1902, Ann., n° 181, p. 700.

gistral rapport. S'appuyant sur l'expérience (1) tirée de l'histoire des projets en France et à l'étranger, il critique les systèmes mis en avant et conclut au vote sous enveloppe cachetée et à l'isolement par la cabine comme les seuls moyens pratiques.

L'électeur mettra lui-même dans l'urne l'enveloppe contenant son bulletin, après avoir fait constater au président qu'il n'en tient qu'une.

La Chambre, le 27 octobre 1904, adopte cette proposition avec une légère modification : les enveloppes devront être non fermées.

Pour la première fois, le projet arrive au Sénat. La commission, par l'organe de M. Lintilhac (2), demande à la Haute-Assemblée de voter le projet tel qu'il arrive de la Chambre ; malheureusement, dans les séances des 20, 21, 23 juin et 7 novembre, l'article 2 visant l'introduction de la cabine est rejeté ; sont supprimés également l'article 8 visant la représentation des candidats et les articles 12 et 14, mettant les frais à la charge des communes et établissant des amendes.

Le projet revient à la Chambre, M. Charles Benoist, rapporteur, reprend le texte primitif, l'enveloppe sans la cabine n'étant qu'un moyen plus perfectionné d'intimidation (3). Les députés, mal-

---

(1) *Officiel*, Ch. S. E., 1903, Ann., n° 1170, p. 257.
(2) *Officiel*, Sénat S. O., 1905, Ann., n° 62, p. 48.
(3) *Officiel*, Ch. S. E., 1905, Ann., n° 2758, p. 52.

gré ces sages avis, rejettent eux aussi l'article 2, mais maintiennent l'article 8.

Le Sénat reçoit à nouveau le projet ; nouveau rapport de M. Lintilhac (1), admettant complètement le vote de la Chambre; c'est à cette assemblée à avoir le dernier mot en cette matière, n'est-elle pas la plus intéressée ? Cependant, les 6 et 8 février, diverses modifications interviennent ; on admet la cabine, mais pas la représentation des candidats.

Un deuxième rapport Charles Benoist (2) admet ces modifications, mais le renouvellement de la Chambre se produit.

Une nouvelle législature commence et M. Joseph Reinach (3) rapporte le projet venant du Sénat ; plus de modifications de détail : c'est le projet Malezieux de 1865 qui reparaît : trente ans de travaux législatifs disparaissent. Heureusement, la Chambre n'admet pas un changement si radical : dans les séances des 21, 23, 27 et 30 mai et des 3 et 4 juin 1907, elle introduit certaines réformes : L'on ne pourra être inscrit que sur une liste électorale ; les frais de fourniture des enveloppes seront à la charge de l'Etat. Le Sénat, dans les séances des 12, 13, 19 et 20 décembre 1907, établit un dernier projet que la Chambre adopte le 14 juin 1908.

L'accord est fait, mais, étant données des modi-

---

(1) *Officiel*, Sénat S. O., 1906, Ann., n° 5, p. 121.
(2) *Officiel*, Ch. S. O., 1906, Ann , n° 3006, p. 87.
(3) *Officiel*, Ch. S. O., 1907, Ann , n° 641, pp. 26 et 38.

fications de détail, le projet devra à nouveau être voté par le Sénat ; espérons qu'il reparaîtra bientôt devant cette Assemblée, fort de la majorité énorme qu'il a conquise (485 voix contre 74). En voici le texte :

ARTICLE PREMIER

Dans toutes les élections, le vote a lieu sous enveloppes non fermées.

Ces enveloppes seront fournies par l'Administration préfectorale.

Elles seront opaques, timbrées du sceau de l'Etat (1), et de type uniforme pour chaque collège électoral.

Elles seront envoyées dans chaque mairie cinq jours au moins avant l'élection, en nombre supérieur de moitié à celui des électeurs inscrits.

Le maire devra immédiatement en accuser réception.

Le jour du vote, elles seront déposées sur le bureau électoral et tenues à la disposition des électeurs.

Si, par suite d'un cas de force majeure, du délit prévu par l'article 11 ou pour toute autre cause, ces enveloppes réglementaires font défaut, le président du bureau électoral est tenu de les rempla-

---

(1) La Chambre a supprimé les mots « non gommées », qui auraient été gênants pour le vote avec enveloppes de fortune.

cer par d'autres, d'un type uniforme, timbrées du sceau de la mairie et de procéder au scrutin, conformément aux dispositions de la présente loi. Mention est faite de ce remplacement au procès-verbal et cinq des enveloppes dont il a été fait usage, y sont annexées.

ARTICLE 2

Dans les élections législatives ou cantonales (1), chaque candidat a le droit de se faire représenter auprès de chacun des bureaux de vote par un mandataire, électeur dans la circonscription, qui pourra faire consigner ses observations au procès-verbal avec celles du bureau.

Il sera justifié du mandat par la signature du candidat légalisée sur papier libre.

Si le nombre des mandataires qui se présentent pour les divers candidats est supérieur à trois, il sera ramené à ce nombre par voie de tirage au sort.

ARTICLE 3

A son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur, après avoir fait constater son identité suivant les règles et usages établis ou après avoir fait preuve de son droit de voter par la production de la décision ou de l'arrêt mentionné par

(1) Le texte du Sénat portait « départementales ». Sur l'intervention d'un député, la Chambre l'a voté comme ci-dessus.

l'article 23 de la loi municipale du 5 avril 1884, prend lui-même une enveloppe. Sans quitter la salle du scrutin, il se rend isolément dans la partie de la salle aménagée pour le soustraire aux regards, pendant qu'il met son bulletin dans l'enveloppe ; il fait ensuite constater au président qu'il n'est porteur que d'une seule enveloppe ; le président le constate sans toucher l'enveloppe que l'électeur introduit lui-même dans l'urne.

Article 4

L'urne électorale n'ayant qu'une ouverture destinée à laisser passer le bulletin muni de son enveloppe devra, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures dissemblables, dont les clefs restent l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

Article 5

Tout électeur atteint d'infirmités certaines et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans la boîte du scrutin, est autorisé à se faire assister d'un électeur de son choix.

Article 6

Les frais de fourniture des enveloppes et ceux qu'entraîne l'aménagement spécial prévu à l'article 3, seront à la charge de l'Etat.

Article 7

Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante : la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs, sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Le président répartit entre les diverses tables les enveloppes à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe déplié à un autre scrutateur ; celui-ci le lit à haute voix, les noms portés sur les bulletins sont relevés par deux scrutateurs au moins sur des listes préparées à cet effet. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul quand ces bulletins portent des listes et des noms différents ; ils ne comptent que pour un seul, quand ils désignent la même liste ou le même candidat.

Article 8

Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, les bulletins trouvés dans la boîte sans enveloppes ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des

signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance ou des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Mais ils sont annexés au procès-verbal, ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau.

Chacun des bulletins annexés devra porter mention des causes de l'annexion.

Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraînera l'annulation des opérations qu'autant qu'il sera établi qu'elle aura eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Article 9

L'article 33 du décret réglementaire du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit :

Article 33. — Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en triple exemplaire.

Le premier de ces exemplaires reste déposé au secrétariat de la mairie.

Le second est transmis au sous-préfet de l'arrondissement, qui le fait parvenir au préfet du département.

Le troisième procès-verbal, auquel sont annexés toutes les pièces qui s'y rapportent et tous les bulletins nuls ou contestés, est mis sous enveloppe fermée et cachetée par le président de chaque sec-

tion de vote, en présence des électeurs et avant la clôture des opérations électorales.

Ce procès-verbal est envoyé sans délai par les soins du maire au préfet pour être remis au président de la commission de recensement qui, seul, a qualité pour l'ouvrir en présence de ses collègues en séance publique, devant les intéressés ou eux dûment convoqués, comme il est dit à l'article 10.

Article 10

L'article 34 du décret réglementaire du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit :

Article 34. — Tous les candidats devront être prévenus au moins 48 heures à l'avance, par lettre recommandée, qui leur sera adressée par le préfet, du jour et de l'heure de la réunion de la commission de recensement.

Ils auront le droit de remettre à la commission un mémoire qui devra être annexé au procès-verbal des opérations de recensement. Ils pourront également, par eux-mêmes ou par des mandataires, présenter des observations orales devant la commission.

A Paris, les délégués titulaires et les délégués suppléants du conseil général seront respectivement au nombre de 6 et seront désignés par le sort, pour une année, au mois d'avril.

Les délégués suppléants remplaceront les délégués titulaires comme il a été dit ci-dessus.

Article 11

En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets actuellement en vigueur, quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau ou dans les bureaux des mairies des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 100 à 500 francs et d'un emprisonnement d'un mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement.

Si le coupable est fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du Gouvernement, ou d'une administration publique, ou chargé d'un ministère de service public, la peine sera portée au double.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux dispositions ci-dessus.

Article 12

Les dispositions de l'article 50 du décret organique du 2 février 1852, seront applicables à l'ac-

tion publique et à l'action civile intentées en vertu de la présente loi.

ARTICLE 13

Les articles 479 et 503 du Code d'instruction criminelle seront désormais inapplicables aux crimes et délits ou à leurs tentatives qui auront été commis dans le but de favoriser ou de combattre une candidature de quelque nature qu'elle soit.

ARTICLE 14

Les dispositions des lois et décrets antérieurs sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

ARTICLE 15

La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies.

ARTICLE 16

Des affiches contenant le texte de la présente loi seront fournies par l'administration préfectorale et placardées par les soins de la municipalité à la porte de chaque mairie, pendant la période électorale et à la porte de chaque section de vote, le jour du scrutin.

ARTICLE ADDITIONNEL (1).

La présente loi sera applicable deux mois après sa promulgation.

---

(1) Proposé par M. Bonnevay et adopté par la Chambre seulement.

CHAPITRE V

LE SECRET DU VOTE DANS LES PAYS ÉTRANGERS

Avant de faire la critique des mesures proposées dans le projet de loi qu'on vient de lire, il est utile de savoir ce qui a été fait dans le même sens, à l'étranger.

Comme en d'autres matières, après avoir donné l'exemple par nos projets, nous nous trouvons en retard sur la plupart des autres pays. Nombreux sont ceux qui ont pris des mesures, depuis quelques années, pour assurer le secret du vote, et ce serait l'histoire législative de presque tous les pays civilisés que nous serions obligé de faire, pour être complet en cette matière. Nous n'étudierons que les pays qui se recommandent à nous soit par l'ancienneté, soit par la perfection, soit par l'originalité de leur système de votation.

L'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique, la Suisse, les Etats-Unis, la Grèce, tels sont les pays dont nous allons étudier la législation.

Section Première

Angleterre

Pendant longtemps, la représentation nationale en Angleterre fut réglée conformément aux traditions locales, sans tenir compte des transformations économiques et géographiques qui s'étaient opérées : représentation des bourgs, des comtés et des universités obéissaient à des règles différentes ; de grands comtés nommaient à peine quatre représentants, tandis qu'un bourg de quelques centaines d'habitants en nommait un !

Les premiers projets de réforme datent de 1745 ; ils furent repris plusieurs fois pendant près de cent ans et n'aboutirent que le 4 juin 1832. Le *reform bill,* adopté par 106 voix contre 22, accordait le droit de vote à toute personne occupant, à titre quelconque, un immeuble d'un revenu de 250 francs.

L'élection avait lieu au vote public, de la manière suivante : Au jour fixé pour l'élection, au lieu désigné, on construisait une plate-forme, une espèce d'estrade, où prenaient place les candidats. Après avoir réclamé et obtenu le silence, le *returning officer* (officier chargé de retourner les résultats au ministère), ouvrait la séance en lisant l'ordre de convocation des électeurs. Pour qu'un candidat fût éligible, il était nécessaire qu'il fût

proposé et soutenu par deux électeurs. Chaque candidat adressait un discours à la foule, ce que nous appellerions aujourd'hui en France, sa profession de foi. S'il y avait le même nombre de candidats et de sièges à pourvoir, l'élection se faisait par proclamation ; dans le cas contraire, elle avait lieu à main levée.

Mais les résultats pouvaient ne pas convenir à l'un des candidats battus ; de nombreuses causes pouvaient, à ses yeux, vicier l'élection : la plus fréquente était que ses concurrents avaient été élus par des non-électeurs.

En effet, l'élection se faisait en plein air ou, tout au moins, dans un lieu ouvert au public ; aucune police n'était faite dans l'assemblée pour écarter ceux qui ne remplissaient pas les conditions de l'électorat ; quand le vote avait lieu à main levée, beaucoup levaient le bras, qui n'avaient aucun droit au vote.

Un remède excellent, pour satisfaire le candidat mécontent, c'était le scrutin proprement dit ; il avait lieu, dans des conditions particulières, que nous allons exposer. L'électeur montait sur l'estrade, donnait son vote à haute voix, et un secrétaire l'inscrivait sur un registre. Aucune autre limitation que la volonté du *returning officer* n'était apportée à la durée du scrutin ; aussi, continuait-il parfois pendant plusieurs jours, parfois même pendant plusieurs semaines, en attendant le bon vouloir de chacun pour venir voter ; les

électeurs avaient tout intérêt à faire traîner les choses en longueur.

Il était facile aux agents des candidats de pointer les votes au moment où ils étaient prononcés, et plus l'on approchait du terme, plus on payait cher la voix de ceux qui n'avaient pas encore pris part au scrutin.

Quand le returning officer trouvait que les votants avaient eu un temps suffisant pour choisir leur candidat et venir leur donner leur voix, il déclarait le scrutin clos et proclamait les résultats.

Il est inutile d'insister longuement sur les défauts de ce système ; la corruption avait lieu à découvert, tant par promesses que par menaces ; le petit nombre des électeurs indépendants voyaient leur vote annulé par ceux qui s'étaient laissé acheter ; aussi, au lendemain de la loi de 1832, des protestations s'élevèrent, bientôt suivies de propositions, présentées et repoussées, en 1848 et en 1860, et qui furent enfin adoptées par l'*act* de 1867 et le *Ballot Act* du 18 juillet 1872.

Le Ballot Act est le point de départ de tous les projets présentés dans les divers pays pour obtenir le secret du vote. En France, il est vrai, nous avions eu la proposition Malézieux, en 1865, mais le vote du Ballot Act donna une nouvelle ardeur aux réformateurs qui, nous l'avons vu, touchèrent au succès avec la proposition Corne, en 1875.

Voici les détails de la grande réforme de 1872 : Pour être candidat, il faut avoir été présenté par dix électeurs ; l'un propose le candidat, le second

l'appuie, les huit autres l'acceptent, tout cela par écrit. La formule est la suivante (1) :

« Nous soussignés, X. et Y, tous deux électeurs pour le comté de..., nommons, par les présentes, la personne ci-après désignée comme étant digne d'être membre du Parlement pour la circonscription de..., du comté de... ».

Nom, prénoms, domicile, profession (du candidat).

Signature des deux électeurs,

« Nous soussignés, électeurs de ladite circonscription, déclarons par les présentes, donner notre assentiment à la nomination de..., comme étant une personne digne d'être nommée membre du Parlement pour le comté de... ».

Signature des huit autres électeurs.

Si, une heure après l'expiration du délai fixé pour la nomination, le nombre des candidats présentés n'est pas supérieur à celui des membres à élire, ceux-ci sont immédiatement proclamés élus ; sinon, le scrutin doit avoir lieu.

Avant toute autre opération, le président et tous ceux qui sont autorisés à assister aux opérations, doivent prêter serment de ne rien faire qui soit défendu par l'article 4 du Ballot Act, puis le scrutin est ouvert.

Chaque électeur est reçu, à son entrée dans la

---

(1) De Franqueville. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques, tome II, p. 425

salle, par un constable, qui le conduit au bureau ; là, il donne son numéro d'inscription, le secrétaire prononce son nom à haute voix et lui remet un bulletin qu'il timbre au recto et au verso, après l'avoir détaché d'un registre à souche ; en même temps, il note sur la souche le numéro d'ordre de l'électeur. Supposons qu'on s'aperçoive qu'un ou plusieurs électeurs ont voté, qu'il y ait contestation au Parlement sur la validité de l'élection, il sera facile de rechercher le vote de l'électeur, muni du numéro d'inscription, l'on retrouvera ce bulletin, qu'il sera facile d'annuler. Cette recherche n'est permise que par ordre du Parlement.

Le bulletin porte les nom, prénoms et profession des candidats présentés au returning officer ; l'électeur ne peut donner sa voix qu'à l'un d'eux. A droite du nom, se trouve une petite case blanche, où l'électeur tracera une petite croix, s'il veut voter pour le candidat. L'électeur, muni du bulletin, se retire dans un des compartiments d'isolement. Ces compartiments, construits en bois blanc, sont pourvus d'un pupitre et d'un crayon ; leur nombre est calculé à raison d'un par cent cinquante électeurs. Le président de chaque section de vote est nommé par le returning officer. L'électeur, sortant de la cabine, montre son bulletin, plié en quatre, au président, et le remet lui-même dans l'urne. A huit heures du soir, le président déclare le scrutin clos, même s'il y a dans la salle des électeurs n'ayant pas voté, et envoie l'urne et toutes les pièces relatives à l'élection au retur-

ning officer. C'est cet officier qui procède au recensement, en présence des candidats, de leurs agents et des présidents de section. Il statue sur les bulletins douteux, après les avoir soumis aux agents des candidats.

Est élu celui qui a obtenu le plus de voix ; en cas d'égalité, le returning vote et départage les candidats.

Il est nécessaire de signaler, en terminant, le nombre très important de bulletins nuls ou contestés, malgré toutes les indications données aux électeurs, même dans la cabine, par une affiche, qui ne fait d'ailleurs que répéter les indications données à chacun par son comité.

Section II

Etats-Unis

Aux Etats-Unis, les représentants sont élus par chaque état, en nombre proportionnel au chiffre de la population, à raison d'un représentant par 130.000 habitants. Pour être électeur, il faut être âgé d'au moins 25 ans et résider depuis 7 ans sur le territoire de l'Union.

Les lois électorales ont été inspirées par la législation anglaise. En 1872, le principe du secret du vote fut introduit dans la législation, mais les scandales ne cessèrent pas ; aussi, divers Etats prirent des mesures pour l'assurer.

Etat de New-York

Une loi du 21 avril 1891, prescrivit l'impression par l'administration et la distribution de bulletins ainsi formulés :

Le bulletin portera le nom de ceux qui, au moins quatre jours à l'avance, auront fait une déclaration de candidature ; il sera traversé par une ligne pointillée, distante d'un pouce du bord supérieur ; cette partie supérieure, appelée souche, ne portera qu'un numéro imprimé au verso ; le bulletin proprement dit portera, en caractères différents, le nom du candidat et l'indication de la fonction. Il y aura autant de bulletins différents que de partis politiques en présence. La dimension des bulletins est réglée minutieusement, et chacun porte, au dos, la mention « Bulletin officiel pour la section de... ». Les bulletins une fois pliés, peuvent être détachés de la souche sans qu'on en voit le contenu ; chaque souche porte un numéro d'ordre. Dans chacun des locaux où doivent avoir lieu les élections, on doit faire construire des cabines d'isolement ; leur nombre est calculé à raison d'au moins une par 50 électeurs ayant voté à la dernière élection. Chaque cabine doit être munie de pupitres, plumes, porte-plumes, encre, papier buvard, crayon et colle. Là, l'électeur, après avoir reçu un bulletin du secrétaire, inscrit ou colle à l'intérieur le nom de son candidat. Il remet ensuite ce bulletin plié au secrétaire qui en détache la souche et la met à part.

Etat de Californie

Une loi de l'Etat de Californie, du 20 mars 1891, édicte que le papier des bulletins doit être fourni par le secrétaire d'Etat et que le Clerc du Comté est chargé de les faire imprimer. Dans le but d'assurer l'authenticité des bulletins, on frappe ceux-ci d'une marque tenue secrète et changée à chaque élection. Il y a bien déclaration de candidature, cela est nécessaire pour qu'on puisse faire confectionner le bulletin officiel, mais ici, il est possible de voter pour un non-candidat. Aussi, après la liste officielle des candidats déclarés, laisse-t-on un espace blanc, où l'électeur peut inscrire un autre nom. Les bulletins ne sont remis aux électeurs que dans la salle de vote ; on évite ainsi toute pression extérieure au bureau. L'électeur reçoit un bulletin et se dirige vers le compartiment d'isolement ; des locaux spéciaux sont, en effet, aménagés dans la salle de vote pour marquer les bulletins ou y inscrire les noms des candidats, à l'abri des regards. Dans le cas où l'électeur ne sait pas lire, il peut se faire accompagner par l'un des officiers présidant à l'élection. Il confectionne son bulletin et vient le remettre au président.

Etat de Massachusetts

La loi la plus importante est celle du 31 mai 1892 ; une loi du 20 avril 1904 règle la composition des listes électorales et les conditions de l'é-

lectorat, elle punit non seulement ceux qui ont commis des fraudes pour l'inscription, mais ceux qui ont poussé à les commettre.

Voici comment a lieu le vote : La salle est partagée par une barrière et il ne peut y avoir plus de six électeurs à la fois entre cette barrière et le bureau, cependant l'urne électorale est exposée à tous les regards. La loi du 5 juin 1883 avait réglementé la confection des bulletins ; elle est très minutieuse, elle réglemente la grandeur des lettres, la disposition des noms. On ne peut franchir la barrière que pour venir voter. Son identité vérifiée, l'électeur se retire dans l'isoloir où il ne peut rester plus de dix minutes ou même cinq si d'autres attendent, il remet au président son bulletin où il a soit fait un signe en face d'un des noms imprimés, soit écrit un nom dans l'espace blanc, puis fait un signe en face.

Sur la pétition de deux citoyens, le gouverneur peut nommer dans chaque ville ou circonscription urbaine, un ou deux citoyens chargés de veiller à la régularité des élections. Ils auront le droit d'assister à toutes les phases de l'élection, d'en rendre témoignage, de récuser les citoyens non qualifiés pour voter, mais ils devront prêter serment de ne pas trahir le secret et n'avoir ni signé de pétition, ni fait partie d'un comité électoral (30 avril 1891, chap. 264).

On voit que les dispositions sont analogues, quoique avec des différences de détail dans ces divers Etats. Malgré toutes les précautions, la cor-

ruption se pratique couramment aux Etats-Unis ; sans doute, les marchés publics de vote ont été supprimés, mais la corruption n'a pas disparu. On achète moins qu'autrefois la voix de l'électeur, mais on achète souvent son abstention, qui est plus facile à constater. Ces abstentionnistes ont même reçu aux Etats-Unis un nom particulier : on les appelle les « pêcheurs à la ligne », parce que le plaisir de la pêche est le prétexte donné pour ne pas aller voter. Bien mieux, on a trouvé un moyen bien plus sûr : l'électeur est payé pour ne pas réclamer son inscription sur la liste électorale ; de cette manière, on est certain que les propositions plus avantageuses de l'adversaire ne pourront le décider à voter.

Section III

Allemagne

La constitution du 16 avril 1871 a conservé l'organisation et les lois des divers Etats de l'Empire ; nous étudierons seulement les décisions législatives relatives aux élections d'Empire.

Le Reichstag est composé de 297 députés, nommés pour trois ans, au scrutin secret et uninominal, par le suffrage universel et direct, et renouvelés intégralement à la fin de leur mandat.

Sont électeurs et éligibles, tous les Allemands de 25 ans, exception faite pour : 1° ceux en tu-

telle ou curatelle ; 2° les faillis ; 3° les assistés ; 4° ceux privés des droits civiques.

Le vote par bulletin a été pratiqué en Allemagne dès la loi du 28 mai 1870. Au moment de la discussion du système électoral de 1869, on demanda qu'il soit fait usage de l'enveloppe, mais sans succès ; en 1878 et 1881, d'autres tentatives furent faites et ne réussirent pas davantage.

Pendant la session de 1890, les partisans du secret du vote joignirent à leurs réclamations la demande de cabines d'isolement, pour préserver les électeurs de la double pression du bureau de vote et des tiers les accompagnant au scrutin. On fit remarquer avec raison que divers Etats de l'Empire, notamment le royaume de Wurtemberg et le grand duché de Bade, les avaient adoptés et que leur usage n'avait pas soulevé d'incident sérieux ; on fit valoir pour ou contre tous les arguments que nous retrouverons en étudiant le projet français.

La loi du 28 avril 1903 introduisit enfin dans la pratique électorale la cabine et les enveloppes.

Les bulletins doivent être de papier blanc ; leur dimension est fixée entre neuf et douze centimètres ; les enveloppes, de papier opaque et timbrées ; leur dimension doit être de douze à quinze centimètres.

Le jour du scrutin est choisi par le président général. A dix heures du matin, le scrutin est ouvert. Le bureau prend place devant une table où

est déposée l'urne ; cette table doit être accessible de tous côtés. L'électeur reçoit une enveloppe estampillée, entre dans une cabine d'isolement et là, à l'abri des regards, introduit son bulletin dans l'enveloppe ; puis, après avoir décliné ses nom, prénoms et qualités, il remet l'enveloppe au président qui l'introduit lui-même dans l'urne.

Au moment de la discussion de la loi, il a été un moment question de faire remettre directement l'enveloppe dans l'urne par l'électeur lui-même, mais on n'a pas osé faire cette proposition, pour ne pas entraver le vote de la loi, bien que cette mesure fût fort utile.

Le président du bureau doit refuser les bulletins non contenus dans une enveloppe ou contenus dans une enveloppe portant un signe de reconnaissance, ou non timbrée ; il doit refuser aussi les enveloppes, même régulières, remises par un électeur qui ne s'est pas préalablement isolé.

A sept heures du soir, le président déclare le scrutin clos. Les enveloppes sont retirées de l'urne et comptées fermées ; puis, le bureau dépouille lui-même. Les bulletins dont la validité ou la nullité est l'objet d'une décision du bureau, doivent porter des numéros d'ordre et être annexés au procès-verbal ; celui-ci reproduit ces numéros, avec la cause brièvement énoncée de leur annexion et de la décision du bureau.

Dans le cas où la nullité résulte de l'état de l'enveloppe, celle-ci doit être annexée. Ces mesures ont immédiatement produit leur effet. « D'a-

près les renseignements qui nous sont venus d'Allemagne, la loi sur le secret du vote n'a rencontré aucune difficulté sérieuse. Sans assurer complètement la liberté de l'électeur, elle marque cependant un progrès considérable sur le passé. »

Section IV

Suisse

La Suisse a une constitution spéciale qu'on ne retrouve dans aucun autre pays de l'Europe. Elle est divisée en cantons. Chaque canton a une constitution spéciale, un pouvoir législatif déterminé et une organisation propre.

L'Assemblée fédérale se compose du Conseil National et du Conseil des Etats, le premier élu par l'ensemble des habitants, à raison d'un député par 20.000 âmes ; le second, élu par les cantons, à raison de deux délégués par canton.

Depuis quelques années, individuellement, presque tous les cantons ont pris des mesures pour assurer le secret du vote.

A titre d'exemple, nous étudierons seulement la législation du canton de Neuchâtel, le plus avancé des membres de la confédération suisse, qui, comme la Belgique, a admis la représentation proportionnelle et le vote obligatoire.

Le pouvoir législatif, dans le canton de Neuchâtel, est exercée par une assemblée appelée le grand Conseil.

Le pouvoir exécutif a pour titulaire le Conseil d'Etat.

Le grand Conseil se compose de députés élus directement par le peuple, dans la proportion d'un représentant pour 1.200 habitants.

Le Conseil d'Etat, composé de cinq membres, est élu chaque trois ans par le Grand Conseil ; ses membres sont généralement choisis dans cette Assemblée.

Tout citoyen du canton est citoyen suisse, et, à ce titre, prend part à tous les votes fédéraux, notamment à la nomination du Conseil National.

Tout électeur de 25 ans est éligible.

Le vote obligatoire a été admis il y a quelques années ; cette obligation a été comparée par le Conseil d'Etat, soit à celle de faire son service militaire, soit à celle d'être juré ; c'est un devoir social « de concourir à l'organisation des pouvoirs publics, et au choix de la représentation nationale, qui doit être le reflet fidèle et complet de la conscience nationale et de la souveraineté populaire ». Mais aucune sanction n'est venue appuyer cette obligation décrétée.

Cependant, l'admission de la représentation proportionnelle est venue fortement recommander aux citoyens la régularité du vote, en aggravant les conséquences d'une abstention. Ce n'est plus une voix seulement que l'électeur fait perdre à son parti, mais autant de voix qu'il y a de députés à élire ; nous allons le démontrer bientôt.

La représentation proportionnelle a eu beaucoup

de peine à s'implanter, car son principe même était en discussion. Son idée est cependant juste et utile. Les luttes deviennent moins vives, chaque parti songeant à s'organiser plutôt qu'à attaquer son voisin.

Voici de quelle manière se font les élections d'après la loi de 1894.

Le vote a eu lieu au scrutin de liste. Les listes sont formées par les partis politiques. Chaque parti a le droit de choisir la couleur qu'il veut ; elle reste sa propriété particulière tant qu'il en fait usage.

Il y a deux bureaux électoraux pour chaque section électorale : l'un, le bureau électoral proprement dit, est chargé « de diriger et surveiller les opérations électorales, d'en assurer la régularité, ainsi que l'indépendance et le secret du vote, et de prononcer sur toutes les difficultés et contestations ».

L'autre bureau dépouille le scrutin. Tous deux sont nommés par la commission électorale de district, composée du préfet, du président du Tribunal et du juge de paix ou de ses assesseurs.

La salle de vote est divisée en deux parties. Dans la première, se tient le bureau qui délivre leur bulletin aux électeurs, et les inscrit comme ayant voté ; dans la seconde, une section de bureau surveille le vote pour qu'il ait lieu librement et secrètement.

Pour voter, l'électeur arrive dans la première salle, présente sa carte civique ou carte électorale

délivrée par le Conseil communal. Le bureau, après avoir vérifié son identité, lui remet une enveloppe. L'électeur passe dans la seconde salle, inscrit son vote sur l'enveloppe ou y insère son bulletin, à l'abri des regards, dans une cabine.

L'électeur a autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir, mais le cumul est interdit, c'est à dire que s'il y a, par exemple, douze députés à élire, on ne peut voter douze fois pour le même candidat.

Au dépouillement, on compte le total des voix attribuées à chaque liste ; c'est d'après ce total qu'on répartit les sièges entre les listes, après avoir écarté celles dont le total n'atteint pas 15 0/0 des suffrages exprimés.

De la sorte, et en reprenant l'exemple de douze sièges à pourvoir, celui qui s'abstient prive sa liste de douze voix, qui, en fait, se seraient portées sur le député de la liste le plus près de réussir, et l'auraient peut-être fait élire.

Il est, enfin, une institution dont il faut dire deux mots, puisqu'elle fonctionne seulement en Suisse : nous voulons parler du referendum.

Le Grand Conseil vote les lois ; mais si 3,000 électeurs le demandent, elles sont soumises à l'adoption ou au rejet par le peuple. Le referendum facultatif existe dans la Constitution du canton de Neuchâtel depuis 1879. Il a même une portée beaucoup plus grande, en ce que 3,000 citoyens peuvent, par pétition, demander l'adoption et présenter un projet de loi ; si le Grand Conseil le rejette ou le modifie, le peuple prononce en dernier ressort.

Le référendum, et à plus forte raison l'initiative populaire, ne peuvent être que rarement employés, même en Suisse. Leur application est impossible dans presque tous les autres pays, car ils ne sauraient s'exercer dans des populations nombreuses sous peine d'engendrer des troubles et des difficultés.

Section V

Belgique

Les partis sont nettement fixés, la plupart des collèges sont acquis à l'une ou l'autre opinion, libéraux ou catholiques, dans presque tous les districts. Les élections se font à de faibles majorités. Il faut craindre les fraudes, d'autant plus que leur influence est plus considérable, et l'on comprend que la loi ait pris toutes les mesures nécessaires **pour les empêcher.**

La Belgique est le pays qui a le plus souvent changé son système électoral, mais c'est aussi celui **où le secret du vote est le mieux respecté.**

La première loi électorale, celle du 3 mars 1831, adopta un mode de votation analogue au système français ; aussi, comme chez nous, le secret des opérations électorales n'existait pas et les électeurs étaient accompagnés à l'urne. Avec la loi de 1867, l'électeur reçut avec sa lettre de convocation, un bulletin timbré qu'il devait rédiger lui-même et remettre ensuite au président ; ce n'était pas encore très bien ; les signes de reconnaissance, surtout

intérieurs, continuaient à être employés, bien que les énonciations contenues dans le bulletin fussent strictement limitées.

Les lois de 1869 et de 1872 ne firent faire aucun progrès ; on arriva ainsi à la loi du 9 juillet 1877, qui, bien que remaniée le 28 juin 1894 et le 13 juin 1896, a inauguré le système belge.

La loi de 1877 est due à l'initiative de M. Malou et a pour fondement le ballot act anglais.

Cinq jours au moins avant l'élection, celui qui veut se présenter doit faire faire une déclaration de candidature par cinquante électeurs dans les arrondissements qui élisent plus de quatre représentants, par trente électeurs dans les autres ; lui-même doit accepter la candidature par écrit, et désigner ses témoins qui le représenteront dans les divers bureaux de vote. Les témoins sont répartis par le sort, à raison d'un pour chaque candidat, par le bureau de vote.

Le bureau électoral arrête la liste à la date fixée et la fait afficher dans toutes les communes de l'arrondissement. Il fait ensuite imprimer les bulletins sur un papier spécial dit papier électoral fourni par l'administration. Ces bulletins sont ainsi disposés : « Les candidats qui se présentent ensemble et forment une liste complète sont portés dans une même colonne. S'il n'y a qu'une liste, elle est imprimée à l'encre noire, s'il y en a deux, le bulletin est divisé en deux colonnes : celle de gauche, imprimée en bleu, comprend les candidats libéraux : celle de droite, en rouge, renferme les

candidats catholiques. Les candidats sans qualification ou avec une qualification différente sont portés dans la colonne du milieu imprimée à l'encre noire. La couleur, la place, sont des indications invariables qui facilitent le choix des électeurs. »

Les élections ont lieu de 8 heures du matin à 2 heures du soir ; le président, les assesseurs et les témoins du candidat prêtent le serment de garder le secret du vote ; s'ils le violent, ils peuvent être punis d'une amende de 500 à 4.000 francs, et de la privation, pendant dix ans, de leurs droits électoraux. La présence des témoins pendant le vote et le dépouillement est une garantie de la sincérité des opérations électorales, peu importe que le bureau soit exclusivement composé de personnes de la même opinion.

Les électeurs sont rassemblés dans la salle d'attente ; le secrétaire les appelle un à un ; le président remet à chacun d'eux autant de bulletins qu'il a de voix, on sait en effet que le vote plural existe en Belgique ; chacun de ces bulletins est plié en quatre, à angle droit, et estampillé au verso d'un timbre marquant le numéro du bureau et la date de l'élection.

Muni de ce ou ces bulletins, l'électeur se rend dans un compartiment d'isolement. Si l'électeur veut voter pour tous les candidats d'une même liste, il noircit au moyen d'un crayon le point clair central de la case placée en tête de la liste. S'il ne vote que pour un candidat, il noircit le point clair central de la case placée à la suite de son nom (art.

175). Il y a au moins une cabine par cent électeurs. Si l'électeur avait détérioré son bulletin, il devrait le rendre au président qui inscrirait dessus la mention « Bulletin repris », et lui en donnerait un autre. L'électeur sort de l'isoloir, ayant confectionné son bulletin, et montre celui-ci plié en quatre et timbré à l'extérieur au président, et le dépose lui-même dans l'urne.

En cas d'infirmité, un électeur peut se faire accompagner dans l'isoloir, mais son nom et celui de son compagnon doivent être inscrits au procès-verbal.

Lorsque le scrutin est clos, le bureau arrête le chiffre des bulletins déposés dans l'urne, des bulletins repris et des bulletins non employés ; ces chiffres sont consignés au procès-verbal. Le président ouvre ensuite l'urne et en met le contenu dans une enveloppe scellée des cachets de tous les membres du bureau, en indiquant sur l'enveloppe le bureau de vote, le nombre des votants et celui des bulletins.

En effet le dépouillement ne se fait pas là où a eu lieu le vote ; pour dépister la surveillance des agents électoraux, le matin même de l'élection, le sort règle l'échange des urnes, ou plutôt de leur contenu. Il y a un bureau de dépouillement par trois bureaux de vote.

Dès que le bureau est en possession de tous les plis contenant les bulletins, le président désigne par la voie du sort, pour chaque liste de candidats,

celui qui doit assister aux opérations, les autres se retirent.

Le président dépouille lui-même, aidé, s'il le veut, d'un ou deux membres du bureau. La pratique est-elle aussi satisfaisante que la théorie le fait prévoir ? M. Charles Benoist, dans son livre la *Réforme électorale,* nous donne le tableau fidèle et intéressant des élections législatives belges du 27 mai 1902, élections de la plus haute importance, puisqu'il s'agissait de nommer la plus forte moitié de la Chambre, soit 85 membres sur 166 ; il s'agissait de savoir si le parti catholique, au pouvoir depuis 22 ans, serait enfin renversé.

Avant d'aborder cette étude pratique, il est un point que nous ne pouvons passer sous silence. Depuis peu de temps, en effet, il n'est plus permis en Belgique de voter pour des candidats de listes opposées. Quiconque veut voter pour une liste et accepter l'ordre de préférence n'a qu'à noircir le point demeuré blanc, dans le petit carré noir placé en tête de la liste ; quiconque veut voter pour la liste, mais désire changer l'ordre au profit d'un autre candidat, noircit le point blanc de la case placée en face de son nom. C'est à la suite de l'adoption de la représentation proportionnelle que la liste bloquée a été adoptée.

Laissons la parole à M. Charles Benoist pour nous indiquer comment se forme le bureau : « Un peu avant huit heures, le président, désigné quatorze jours au moins à l'avance, juge ou juge suppléant du Tribunal de première instance, juge de

paix ou suppléant, et à défaut, électeur choisi par le président du premier bureau, fait l'appel des assesseurs qu'il a désignés douze jours à l'avance parmi les électeurs de la section ayant 40 ans et jouissant du triple vote. » Puis l'on ouvre les paquets de bulletins, on les compte ; alors arrivent les témoins ; tous prêtent le serment de garder le secret, et l'on fait entrer les électeurs. La cabine ne cause aucun incident ; le scrutin clos, le dépouillement a lieu, mais la distribution des sièges n'a lieu qu'au bureau central, où des calculateurs professionnels totalisent les résultats et cherchent combien chaque parti doit avoir de représentants ; ceci fait, les résultats sont proclamés.

Le système belge est celui qui, jusqu'à ce jour, a donné les meilleurs résultats.

Aussi, M. de Laveleye le juge ainsi dans son *Gouvernement de la démocratie :*

« On peut dire que la fraude est devenue impossible. Le vote est absolument secret. Il s'ensuit que les abus d'influence ou de corruption ont presque entièrement disparu. A quoi bon acheter la voix d'un électeur à prix d'argent ou de promesses si l'on ne peut savoir pour qui il a voté, puisque tous les bulletins sont semblables et tamponnés de la même façon. La sincérité de la votation et du dépouillement est assurée par la présence au bureau de témoins de chaque parti, lesquels suivent de près et contrôlent tous les détails de l'opération. Il semble que dans tout pays où ce mécanisme électoral sera adopté et appliqué, les

fraudes et les abus dont on se plaint disparaîtront presque entièrement. »

Section VI

La Grèce

Tous les écrivains qui se sont occupés du secret du vote, ou même plus généralement d'élections, ne manquent pas de citer, à titre de curiosité, la méthode employée en Grèce. Nous nous conformerons à cette tradition en exposant le système usité dans ce pays.

Il y a autant d'urnes que de candidats, portant chacune le nom d'un candidat et un emblème de son parti ; chaque urne est divisée en deux compartiments, l'un à droite pour les oui, l'autre à gauche pour les non ; le premier est peint en blanc, le second en noir. Les électeurs arrivent au bureau par groupe de cinq ; le président remet à chacun une boule de plomb ; l'électeur s'approche de l'urne, introduit son bras dans un tube semblable à un tuyau de poêle, à l'intérieur et au bout desquels s'ouvrent les deux compartiments ; il remue le bras dans un mouvement de va et vient, de droite à gauche, pour donner le change aux regards indiscret ; à un moment donné, la main lâche la boule dans l'un des deux sacs feutrés qui terminent les compartiments.

L'électeur passe ainsi devant chaque urne ; le

scrutin clos, il n'y a qu'à compter les oui pour chaque candidat.

Ce système a le tort d'être très compliqué et de durer longtemps quand il y a un certain nombre de candidats.

CHAPITRE VI

ETUDE CRITIQUE DU PROJET DE LOI SUR LE SECRET DU VOTE VOTÉ PAR LE SÉNAT ET REMANIÉ PAR LA CHAMBRE EN 1908.

Nous avons vu les lacunes de la législation de 1852, les fraudes commises et les moyens employés à l'étranger pour les combattre ; nous allons voir si le projet actuel marque un sérieux progrès et approche même de la perfection.

Tout d'abord, posons les conditions du problème. Il n'est pas difficile de permettre à ceux qui veulent voter secrètement de soustraire leur vote à toutes les indiscrétions ; ce n'est pas là que gît la difficulté. Mais il est plus difficile, et nous verrons qu'on n'a pu le faire entièrement, d'empêcher un électeur de faire connaître son vote autrement que par ses déclarations. Celui qui est résolu à voter publiquement, trouvera toujours le moyen de réussir dans son entreprise. Examinons cependant les moyens prévus par le projet de loi; chacun d'eux fera l'objet d'une section différente.

Section I. — Les enveloppes.

Section II. — Le bulletin officiel.

Section III. — Le papier réglementaire.

Section IV. — La cabine d'isolement.

Section V. — La représentation des candidats.

Section VI. — Remise de l'enveloppe dans l'urne par l'électeur lui-même.

Section VII. — Le recensement et le dépouillement.

Section VIII. — Pénalités.

Section Première

Les Enveloppes

L'usage des enveloppes est le premier des moyens proposés pour obtenir le secret du vote.

Quels sont les avantages et les inconvénients de ce moyen ?

Il est bien entendu que tout d'abord, nous envisageons l'emploi de l'enveloppe seule.

Qu'arriverait-il donc, si l'on introduisait l'usage de l'enveloppe dans le système actuel ?

Ce n'est pas la première fois qu'on use en France des enveloppes dans les élections.

Les règlements du Sénat et de la Chambre prévoient certains cas de vote secret ; dans ces cas, on fait usage d'une enveloppe.

« Les nominations en Assemblée générale dans les bureaux et commissions, se font au scrutin secret.... Deux urnes sont placées sur la tribune ; chaque sénateur dépose dans la première son bulletin sous enveloppe, non cachetée ; dans la se-

conde, la boule servant de contre épreuve. » L'article 89 du règlement de la Chambre des députés est à peu près identique.

D'autre part, la loi du 8 juillet 1890, modifiée le 25 mars 1901, a fourni de nombreux renseignements. Son exemple a d'ailleurs été invoqué à plusieurs reprises, particulièrement en 1901, dans la discussion du projet de loi actuel.

« Des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs, dit l'article premier (1), sont institués pour visiter les travaux souterrains des mines, minières et carrières, dans le but exclusif d'en examiner les conditions de sécurité pour le personnel qui y est occupé et, d'autre part, en cas d'accident, les conditions dans lesquelles cet accident s'est produit. »

Les observations relevées par le délégué, seront consignées sur un registre et copie en sera envoyée au préfet, qui en avertira les ingénieurs des mines.

La nomination de tel ou tel délégué mineur à une grande importance, et pour les propriétaires de mine, et pour les ouvriers. Suivant que ce sera tel délégué ou tel autre, les prescriptions si nombreuses, édictées pour garantir la sécurité des mineurs et la salubrité de leur travail, seront plus ou moins respectées ; d'où, frais généraux plus ou moins considérables. De même, en cas d'accident, un dé-

---

(1) *Officiel*, 9 juillet 1890, p. 3463.

légué rendra la compagnie complètement responsable, pour n'avoir pas pris les précautions nécessaires, et non l'autre.

Les grandes entreprises minières sont donc fortement intéressées au scrutin. Elles devaient donc être naturellement amenées à user de toute leur influence pour faire élire un candidat favorable à leurs intérêts, ou susceptible seulement de comprendre le sien. C'est donc la même situation que celle qui se présentera pour les élections politiques. Qu'ont donc fait les grandes entreprises ?

La loi du 8 juillet 1890 prescrivait l'emploi d'enveloppes, dans lesquelles seraient insérés les bulletins. Voici ce qu'a raconté M. Basly, à la séance du 23 décembre 1901 :

« Dans les compagnies minières, lorsque deux candidats aux fonctions de délégué mineur étaient en présence, l'un soutenu par les ouvriers, l'autre par leurs adversaires, les candidats opposés aux chambres syndicales, d'accord avec la Compagnie, faisaient distribuer des bulletins de grande dimension, si bien que lorsqu'il s'agissait de déposer dans l'urne l'enveloppe gonflée par le bulletin, on reconnaissait facilement, par la difficulté qu'on éprouvait à la faire passer dans l'urne, pour quel candidat on votait. »

Il est nécessaire d'insister un peu plus sur cet exemple, et d'en faire l'application aux futures élections, politiques et administratives. Voici, par exemple, une petite commune où tout le monde se connaît. A la porte, le représentant d'un candidat

remettra soit une enveloppe contenant un bulletin, si les enveloppes peuvent être distribuées en dehors, soit un bulletin, s'il faut prendre l'enveloppe dans la salle.

Dans le premier cas, il est impossible à l'électeur dépendant de changer son bulletin, sans que tous ceux qui sont présents s'en aperçoivent. Dans le second cas, si l'on a pris la précaution d'avoir un bulletin suffisamment reconnaissable, le vote de l'électeur sera reconnu, soit à la vue, au moment où il met le bulletin dans l'urne, soit au toucher par le président, soit même par la difficulté que l'on aura à faire entrer l'enveloppe dans l'urne.

Depuis longtemps, on avait remarqué cette difficulté, puisqu'en 1880 M. Buffet disait : « Aux abords de la salle, vous verrez des gens qui remettront aux électeurs des enveloppes contenant des bulletins et qui conduiront, sous leur surveillance, des électeurs jusqu'au scrutin, avec l'obligation de les tenir à la main et de les déposer, sous leurs yeux, dans l'urne. »

M. Dubief a pu dire, au Sénat : « Mais, Messieurs, ce vote sous enveloppe, je le répète avec M. le rapporteur de la Commission, est plus dangereux pour la sincérité des opérations électorales que le vote à bulletins nus, s'il n'est garanti par la possibilité pour l'électeur de s'isoler.

» Il est de nombreuses circonstances où l'électeur reçoit à la porte même de la salle de la mairie le bulletin qu'il doit déposer dans l'urne. Il s'avance, au milieu d'une double haie de contrô-

leurs vigilants qui le surveillent, qui examinent ses moindres mouvements, et le suivent jusqu'au moment où il remet entre les mains du président le bulletin même qu'il a reçu. Gare à lui s'il fait un geste suspect ! » Dans ces conditions, comment l'électeur dépendant osera-t-il changer de bulletin ou d'enveloppe ? Et il faut remarquer que quatre circonstances peuvent se présenter : les enveloppes peuvent être envoyées à domicile ; elles peuvent se trouver seulement dans la salle du scrutin ; l'électeur peut prendre lui-même son enveloppe ou la recevoir des mains du maire ; enfin, il peut la mettre lui-même dans l'urne ou la remettre entre les mains du président.

Le projet adopté par la Chambre et le Sénat, décide que l'électeur prendra lui-même l'enveloppe et la mettra, une fois garnie du bulletin, dans l'urne, après avoir seulement montré qu'il n'en tient qu'une. C'est certainement la situation la plus favorable à l'électeur.

En effet, on évite ainsi le cas, que nous avons déjà vu fonctionner, de remise à la porte de l'enveloppe garnie, enveloppe que des yeux expérimentés suivent jusqu'à son entrée dans l'urne.

On évite, en permettant à l'électeur de prendre lui-même son enveloppe et en défendant au président de la toucher lors de sa mise dans l'urne, un certain nombre de fraudes. En effet, si le président ou quelqu'un des membres du bureau touchait à l'enveloppe avant ou après l'introduction

du bulletin, suivant l'opinion du votant, opinion qui, dans les villages, est à peu près toujours connue, il serait facile, comme on le fait aujourd'hui pour les bulletins, de rendre nuls un certain nombre de suffrages, à l'aide de signes extérieurs : marques au crayon, taches de graisse, d'encre, etc. Ces fraudes sont supprimées par le nouveau projet. D'autre part, on supprime aussi un autre genre de fraude, commise celle-là par les électeurs, souvent même sans la complicité du bureau ; nous voulons parler du vote à bulletins doubles. Il est, en effet, impossible, sauf sans la complicité du bureau tout entier, de mettre deux enveloppes dans l'urne. D'autre part, il sera inutile de mettre deux bulletins dans la même enveloppe. « Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, dit, en effet, l'article 7 *in fine*, le vote est nul quand ces bulletins portent des listes et des noms différents ; ils ne comptent que pour un seul quand ils désignent la même liste ou le même candidat. »

Au cas cependant où il y aurait plus d'enveloppes que de votants, l'article 7 applique les mêmes règles que le décret de 1852 : le nombre d'enveloppes est vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Il y a donc progrès d'un certain côté, mais, d'un autre côté, il y a recul, si la réforme se borne à l'introduction des enveloppes.

On a longuement discuté pour savoir si l'électeur prendra lui-même l'enveloppe. On a notam-

ment objecté ceci : c'est qu'un votant quelconque pouvait prendre ou détruire un grand nombre d'enveloppes. Ce serait assez difficile et d'ailleurs le coupable serait passible des pénalités de l'article 11 ; pour le frapper plus sûrement, l'article 3 déclare que ce n'est qu'après avoir fait preuve de son identité et de son droit de voter, que l'électeur pourra prendre l'enveloppe.

(De même, il mettra l'enveloppe dans l'urne, ce qui a été contesté ; mais les deux Chambres ont fini par l'adopter.)

La question principale étant élucidée, quelques questions accessoires se posent. Qui fournira les enveloppes ? Qui les paiera ? Doivent-elles être fermées ou non ? Qu'arrivera-t-il s'il y a suffisamment d'enveloppes ? S'il n'y en a pas du tout ? Nous allons les envisager successivement et chercher à y répondre.

Tout d'abord, qui fournira les enveloppes ?

Il n'y a jamais eu le moindre dissentiment à ce sujet : c'est l'Etat qui fournira les enveloppes. « Ces enveloppes seront fournies par l'administration préfectorale. » Mais que se passera-t-il, si les enveloppes font défaut ? Le président devra les remplacer par d'autres, d'un type uniforme, timbrées du sceau de la mairie. Cette hypothèse de la disparition des enveloppes officielles a été des plus soigneusement envisagées. Certains ont prétendu qu'elle se présenterait souvent, soit parce que l'administration les enverrait beaucoup trop tard, soit parce qu'un candidat aurait pu mettre

la main dessus, soit parce que, dans quelque bagarre, un individu quelconque les aurait détruites. Dans tous ces cas, le président du bureau électoral est tenu de les remplacer par d'autres, d'un type uniforme, timbrées du sceau de la mairie. Mention sera faite de ce remplacement au procès-verbal.

Cette exigence de la loi a été vivement combattue. Beaucoup de sénateurs et de députés ont déclaré qu'il serait impossible de se procurer des enveloppes dans la plupart des communes; que si l'on dévalisait tous les papetiers, d'abord, il y aurait beaucoup de types d'enveloppes, et qu'ensuite le nombre en serait insuffisant.

En 1904, le comte de Lanjuinais déclarait :

« Ceux d'entre vous qui sont maires, savent parfaitement qu'il sera impossible de trouver des enveloppes dans la plupart des communes.

» *M. le général Jacquey.* — J'ai 30 communes dans ce cas.

» *M. de Lanjuinais.* — J'ai l'honneur d'être maire d'une commune de plus de 2.700 habitants. Je mets en fait que je ne trouverais pas deux cents enveloppes dans la commune. Dès lors, comment faire ? »

La loi n'a pas résolu cette question ; des observations avaient été faites à propos de l'article premier ; la réponse devait être faite dans la discussion de l'article 5 ; celui-ci a été adopté sur simple lecture. Les pénalités de l'article 11 étant applicables au président de collège n'ayant pas fait son

possible pour faire respecter la loi, il est peu probable que le cas se présente souvent. S'il était impossible de se procurer des enveloppes, il faudrait voter suivant le système actuel, ou renvoyer le vote. La première solution devrait être adoptée. En 1906 (6 février), la question a été posée par M. Catalogne : Et s'il n'y a pas du tout d'enveloppes ? — On s'en passera (Plusieurs sénateurs). Aucune protestation ne s'étant élevée, c'est donc la solution qu'il faut adopter.

Naturellement, si sans aucune raison il y a des bulletins contenus dans des enveloppes de type non officiel ou non timbrées, ou des bulletins sans enveloppe, ces bulletins seront nuls. (Art. 8.) Les bulletins trouvés dans la boîte sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, n'entrent pas en compte dans le dépouillement.

Le timbrage nécessaire de la préfecture dans le premier cas, de la mairie dans le second, sera utile pour empêcher la distribution à l'avance et à domicile d'enveloppes semblables au type officiel.

Qui paiera les enveloppes ? Dès 1865, M. de Malézieux demandait que les frais fussent à la charge de l'Etat, et réclamait pour ces frais le vote d'un crédit de 100.000 francs. Il a été un moment question d'obliger les communes à les payer, ou du moins certaines communes, mais le projet actuel met, avec raison, les frais à la charge de l'Etat (art. 6).

Une dernière question reste à discuter : c'est celle de la fermeture des enveloppes.

Quels sont les avantages de la fermeture ? Aucun bulletin ne peut sortir d'une enveloppe, ni s'introduire dans une autre.

D'autre part, si l'enveloppe était fermée, le dépouillement serait beaucoup plus long ; il serait impossible de changer son bulletin, une fois qu'on aurait fermé l'enveloppe. Enfin, on a craint que la fermeture ne constituât un signe de reconnaissance. L'enveloppe, d'après le Sénat, devait être non gommée, mais la Chambre a supprimé ces mots, visant le cas où l'on ferait usage d'enveloppes de fortune.

En résumé, l'usage des enveloppes introduit dans notre législation a, s'il est l'unique réforme, des avantages et des inconvénients. Comme avantages, on peut citer l'impossibilité de voter deux fois et, en interdisant au président d'y toucher, la suppression de signes extérieurs de reconnaissance pouvant faire annuler le vote. Les inconvénients sont : l'augmentation de pression et de corruption du dehors, si les enveloppes sont distribuées hors de la salle. Le maintien de ce qui existe, si on les donne à l'intérieur. Avec le système voté, il y aurait donc plus d'avantages que d'inconvénients.

Section II

Le Bulletin Officiel

Le deuxième moyen proposé pour assurer le secret du vote a été la création d'un bulletin officiel, à l'exemple de la Belgique, de l'Angleterre et des Etats-Unis. M. Pastre, en 1898, a mis ce système en avant. Les candidats doivent faire une déclaration de candidature. Un bulletin est imprimé par l'administration, portant le nom de tous ceux qui ont fait la déclaration ; en regard de chaque nom, sur une bande noire, se trouve un point blanc. L'électeur, soit au crayon, soit à l'aide d'un tampon, noircit le point se trouvant en face du nom auquel il donne son suffrage. Il n'y a ni numéro d'ordre, comme en Angleterre, ni liste bloquée, comme en Belgique, c'est-à-dire que, d'après ces propositions de loi, comme cela se fait aujourd'hui chez nous, on peut, dans une élection municipale, donner sa voix à des personnes portées sur différentes listes.

Quels sont les avantages de ce bulletin? Il devient impossible de reconnaître à quel nom il est marqué, soit à la vue, soit au toucher; ainsi disparaissent, en effet, tous les signes extérieurs involontaires : format du papier, papier de couleur, rayé, vergé, glacé, etc. Si l'on défend au président d'y toucher, on l'empêche de les marquer lui-même. Mais alors si le contrôle des bulletins n'a pas été

fait, il est possible de mettre dans l'urne deux bulletins. Si le contrôle doit être fait régulièrement et est assuré par les prescriptions de la loi, disparaîtront, comme avec des enveloppes, divers moyens de fraude. « Il y a d'abord, disait M. Paul Constans, le pouce qu'on a légèrement trempé dans l'encre et qu'on appuie sur le bulletin ; ensuite le léger dépôt de graisse sur un papier à proximité de l'urne, et avec lequel on marque le bulletin avant de le mettre dans l'urne ; il y a aussi le procédé du petit crayon minuscule, dissimulé dans la main du président, et qui vient marquer le bulletin au passage. » Il n'y a donc plus que des signes extérieurs volontaires qui seront facilement reconnaissables et permettront de faire annuler le bulletin.

Les signes intérieurs seront difficiles à inventer ; en effet, tout le monde doit noircir un point avec le même crayon, il n'est plus possible de reconnaître un bulletin à l'écriture, à la disposition d'un nom, à l'encre de couleur différente, etc. ; comme pour les signes extérieurs, nulle contestation ne sera possible.

Mais, tout d'abord, le bulletin a par lui-même certains inconvénients. Pour que l'administration puisse faire imprimer les bulletins, il est nécessaire que chaque candidat ait fait, quelques jours à l'avance, une déclaration faisant connaître qu'il brigue les suffrages de ses concitoyens. Donc, impossible à un parti de présenter un nouveau candidat, si le sien s'est retiré trop tard. Impos-

sible surtout de voter pour celui que le suffrage unanime plébiscite. Sans doute, la déclaration ne serait pas une nouveauté introduite dans la loi, mais ce serait l'extension d'un mal, peut-être nécessaire.

On lui fait beaucoup d'autres reproches, malgré qu'on le reconnaisse bon. Ainsi, voici ce que dit M. Defontaine, qui a déposé une proposition contraire : « Nous sommes obligés de reconnaître que si la législation belge a le plus varié, elle est aussi celle qui garantit le plus efficacement le secret du vote. C'est le système du bulletin unique, contenant les noms de tous les candidats. »

« Nous avons repoussé tout d'abord, dit M. Ruau dans son rapport de 1903, le système reposant sur l'emploi d'un bulletin spécial, dans le genre du bulletin belge. Nous reconnaissons cependant volontiers que nos voisins du Nord sont arrivés presque complètement à garantir le secret du vote. » Il le rejette parce que l'éducation civique est insuffisante.

Il avait déjà dit, en 1901 (*Journ. Off.*, p. 2747, Séances Chambre) : « Ce bulletin assurerait la plus grande somme de garantie, mais bien qu'on ait prétendu que nous étions des révolutionnaires, nous ne voulons pas de solution trop radicale et nous repoussons le bulletin belge comme trop compliqué, dans l'état actuel de nos mœurs.

» C'est ainsi qu'avec le bulletin spécial, si l'électeur ne sait pas lire, il sera manifestement embarrassé pour se livrer à l'opération du pointage

du bulletin. De plus, ce système, facile à appliquer au scrutin uninominal, présente plus de difficulté en cas de fonctionnement du scrutin de liste. »

Personne ne conteste donc l'excellence théorique du bulletin officiel, mais on le déclare inapplicable, soit à cause de l'ignorance, soit à cause de l'insuffisance de l'éducation civique, soit parce qu'on ne peut en faire usage dans toutes les élections ; on a ajouté encore à toutes ces raisons les frais de fourniture par l'Etat.

Tout cela ne nous paraît pas bien convaincant. Et, tout d'abord, pour ceux qui ne savent pas lire, est-ce qu'il n'en est pas de même aujourd'hui, pour les bulletins imprimés ? Il faut bien qu'ils s'en rapportent à quelqu'un qui leur dit : « Voilà un bulletin au nom du candidat pour lequel vous voulez voter. » De même on leur dira : « Pointez le nom du cinquième candidat ou tous les noms de la quatrième liste », et ainsi disparaîtra la difficulté.

Insuffisance de l'éducation civique, nous ne nions pas sa réalité, mais comment la faire disparaître, sinon en apprenant à chacun à se servir légitimement de ses droits ? D'ailleurs, éducation civique insuffisante, cela signifie ici multiplicité des listes de la part des candidats et panachage par les électeurs. Sera-ce donc un mal nouveau ? Le bulletin officiel l'accroîtra-t-il ? Non, certainement, et d'ailleurs on peut imposer certaines conditions à l'admission d'une déclaration de candidature : par exemple, la signature d'un certain nombre

d'électeurs, en rapport avec le nombre des inscrits.

Pourquoi y aurait-il impossibilité à user du bulletin officiel dans les élections municipales, par exemple ? En répondant à la question précédente, nous avons répondu à celle-ci : il n'y aura un grand nombre de listes que si les conditions de candidature ne sont pas assez rigoureuses.

Une seule objection, parmi celles qui ont été jusqu'ici proposées, a une certaine importance : on va mettre à la charge de l'Etat des frais considérables, s'il est obligé de fournir et d'imprimer les bulletins. Il nous semble utile de donner ici le texte de la proposition de loi qu'avait déposée M. Pastre en 1898 (*Jour. Off.*, 1898, S. E., Annexes Ch.) :

« Article premier. — Le vote est secret. Il a lieu à l'aide de bulletins que l'administration préfectorale aura à envoyer aux municipalités en nombre égal à celui des électeurs inscrits, tous autres bulletins étant tenus pour nuls et n'entrant pas en compte. Ces bulletins seront pliés en quatre et timbrés extérieurement du sceau de l'Etat.

» Art. 2.— Chacun de ces bulletins, conforme au modèle annexé à la présente loi, devra porter tous les noms des candidats qui auront fait la déclaration prévue et exigée par la loi du 17 juillet 1889. L'ordre dans lequel les noms figureront sur le bulletin sera déterminé par l'ordre dans lequel chacune des candidatures aura été déclarée.

» En regard de chacun des noms, sur une bande

verticale noire, sera réservé un point blanc, que l'électeur aura à noircir, selon le candidat pour lequel il votera.

» Art. 3. — A chaque bureau de vote, seront annexées des cabines d'isolement, dans lesquelles l'électeur se retirera, après avoir reçu son bulletin des mains du président du bureau.

» L'électeur trouvera dans la cabine un crayon, dont il devra se servir pour exprimer son vote, conformément à l'article 2.

» Il remettra ensuite au président son bulletin, dans les conditions où il l'a reçu, c'est-à-dire plié en quatre et timbré extérieurement. »

C'est l'Etat, d'après M. Pastre, qui fera imprimer les bulletins. Rien n'aurait empêché d'obliger, soit les communes, soit les candidats, à participer à la dépense. Les candidats paient aujourd'hui l'impression de bulletins en beaucoup plus grand nombre qu'ils ne sont et ne peuvent être employés ; pourquoi ne leur ferait-on pas payer leur part dans l'impression du bulletin officiel ? D'ailleurs, est-ce donc une si grosse dépense, si on la compare au résultat à atteindre ?

Mais bien d'autres objections peuvent être faites. Comme on l'a dit pour les enveloppes, les bulletins officiels ne risqueront-ils pas d'arriver trop tard ? Ne pourra-t-on pas en faire disparaître ou en détruire un certain nombre, d'autant plus que le nombre des bulletins officiels envoyés est limité au nombre des électeurs inscrits ? (Article premier de la proposition Pastre).

Ces arguments, à cause de la raison invoquée en dernier lieu, ont plus de portée appliqués au bulletin officiel qu'à l'enveloppe.

Si, en effet, l'enveloppe timbrée du sceau de l'Etat fait défaut, il sera possible au président du collège électoral de faire acheter des enveloppes qu'on timbrera du sceau de la mairie. Ce n'est qu'à défaut de cette deuxième espèce d'enveloppe, que l'on votera selon le mode actuel.

Si les bulletins étaient distribués à domicile, un candidat malhonnête pourrait faire annuler un grand nombre de votes. Il n'aurait pour cela qu'à faire distribuer à domicile aux électeurs qui doivent voter pour son concurrent, des bulletins semblables, presque en tous points, au bulletin officiel, dont les légères différences suffiraient cependant à rendre nul l'usage qui en aurait été fait.

La principale objection qui peut enfin être faite, si le bulletin officiel est introduit seul dans notre législation, c'est que, ou bien si le bulletin est distribué au dehors il a tous les inconvénients du système actuel : imposition d'un bulletin et surveillance jusqu'à l'urne ; ou bien, si c'est au dedans, les personnes présentes suivront d'un œil curieux le trajet du crayon sur le bulletin. Tous les avantages théoriques indiqués jusqu'ici disparaissent en fait.

Notre exposé du bulletin officiel serait incomplet, si nous ne disions quelques mots du système proposé par M. Mollard, en 1901, comme contre-projet à l'article premier :

En voici le texte :

« Article premier. — A partir de la promulgation de la présente loi, les votes pour l'élection des députés, sous peine de nullité, se feront au moyen de bulletins individuels détachés par l'électeur lui-même de bulletins collectifs, délivrés par l'administration préfectorale. »

Voici dans quels termes M. Mollard explique sa proposition :

« En même temps que les cartes électorales, les électeurs recevraient, par les soins de l'administration, ce que j'appelle un bulletin collectif, contenant autant de bulletins individuels que de candidats. Chaque bulletin individuel serait séparé par une ligne perforée, qui l'entourerait entièrement, comme les timbres-poste et l'électeur n'aurait plus, lorsqu'il voudrait voter, qu'à détacher de ce bulletin collectif le bulletin individuel de son candidat. »

Immédiatement, les objections ne lui ont pas manqué ; on a reproché à ce procédé sa cherté, la complication qu'il apportait, enfin son impossibilité pratique.

Le second argument seul est sérieux ; les deux autres ont été déjà discutés et rejetés. On peut, à bon droit, reprocher à cette proposition d'introduire dans le système actuel une réforme ne se rapportant qu'à un seul genre d'élection, mais est-ce une raison parce qu'il est insuffisant à guérir pour ne pas employer un remède qui améliore l'état ? Ce système a l'avantage de supprimer toute

trace de crayon, mais l'Administration sera-t-elle suffisamment impartiale pour ne pas faire usage de pressions différentes à l'impression du bulletin ? Ne pourra-t-elle faire transparaître quelques signes ?

En tout cas, d'après le projet, le bulletin devrait être distribué à domicile ; c'est là, selon nous, une raison suffisante pour le rejeter; nous préférons de beaucoup le système Pastre, fonctionnant avec la cabine ; nous en expliquerons plus loin la raison.

Section III

Le papier réglementaire

Un autre moyen qui n'a jamais été accepté est celui de la réglementation du papier du bulletin. Deux systèmes sont en présence : « Le vote a lieu au moyen de bulletins imprimés ou manuscrits, sur papier uniforme fourni par l'administration. » Telle est la proposition de M. Joseph Chailley. Le second système, celui de M. Defontaine, consiste à fixer dans de justes limites le poids et les dimensions des bulletins.

Ces deux systèmes peuvent fonctionner seuls, ou avec la cabine, ou avec l'enveloppe, ou avec ces deux précautions.

Seuls, ces deux systèmes auraient cependant des avantages sur le système actuel ; étudions-les séparément.

Tout d'abord, la proposition Chailley.

Il sera impossible de reconnaître au papier le bulletin, mais on peut le suivre dans les mains de l'électeur, et d'ailleurs soit l'impression, soit les signes intérieurs peuvent le faire reconnaître.

Le système Defontaine, employé seul, n'aurait à peu près aucun avantage.

Mais il n'en est pas de même, combiné avec l'enveloppe que nous connaissons.

Le vote sous enveloppe, d'après M. Joseph Chailley, est destiné à donner à l'électeur certaines garanties, mais s'il est employé seul, la réforme sera insuffisante.

Son système a évolué dans la discussion ; au début, il ne demandait à l'administration que de fournir un papier uniforme, puis il lui a demandé d'imprimer les bulletins.

Ces deux procédés ne nous conviennent pas, surtout le second, qui ne fait qu'aggraver les défauts du bulletin officiel. Il est nécessaire de faire une déclaration de candidature ; les bulletins risquent d'arriver trop tard, avec la condition aggravante que le retard diffèrera peut-être avec les opinions des candidats. La quantité des bulletins fournis peut varier également. Les risques de vol ou de perte seront bien plus nombreux ; en détruisant le bulletin officiel, on risquait d'empêcher quelques-uns de ses partisans de voter ; avec le système que nous étudions, on peut faire disparaître seulement les bulletins de l'adversaire.

Au papier uniforme, nous reprochons d'abord la création d'un monopole. Pourquoi obliger les

candidats à s'adresser à l'administration ? Nous ne l'admettrions que s'il y avait un grand avantage. Or, il n'en est pas ainsi. D'abord, de l'aveu des fabricants, il est à peu près impossible de fabriquer un papier absolument uniforme : des raisons chimiques, l'influence de l'air teintent légèrement le papier de nuances diverses dans une même cuvée, a fortiori, quand il s'agira de cuvées et peut-être d'usines différentes. Pourquoi, d'autre part, augmenter les frais des candidats, car ce papier coûtera certainement plus cher ? D'ailleurs, ce papier sera-t-il fourni à tous les candidats dans les mêmes proportions ? Est-ce que, suivant le mot de M. Lasies, on ne donnera pas à l'un une charretée et à l'autre un petit panier ?

Qu'arrivera-t-il si le papier officiel vient à manquer, soit qu'il y ait du retard, soit qu'un candidat l'ait accaparé ? Les électeurs seront-ils obligés de ne pas voter pour leur candidat ? C'est la conclusion à laquelle on doit aboutir si l'on ne veut pas permettre la fraude. Cette excuse, « je n'ai pu avoir de papier officiel » serait invoquée, en effet, par tous ceux qui désireraient, pour des raisons plus ou moins avouables, se servir du bulletin actuel.

Aussi, M. Defontaine déclarait : « J'ai abandonné le papier uniforme parce que j'ai reconnu qu'il créerait un danger. Le papier administratif ne serait peut-être pas distribué à tous les candidats. Au dernier moment, peut-être le ferait-on dis-

paraître, et, seuls, les favorisés du Gouvernement l'auraient à leur disposition. »

Le reproche le plus décisif à faire au système Chailley est exposé par M. Maurice Berteaux :

« Un candidat fera imprimer des bulletins au nom de son adversaire, et les enverra aux électeurs à domicile. L'électeur de bonne foi portera à l'urne ce bulletin, sans s'apercevoir qu'il n'est pas établi sur papier administratif. » Cette seule objection suffirait à faire rejeter la proposition de M. Chailley.

Y a-t-il les mêmes inconvénients au projet Defontaine ? Non. Il ne s'agit, en effet, que de déterminer avec une légère tolérance le poids, la forme et la grandeur du papier. Plus de monopole administratif. Combiné avec l'enveloppe, on ne pourrait plus user du stratagème déjà signalé à propos de l'élection des délégués mineurs. Un candidat ne pourrait plus faire distribuer des bulletins d'un tel format qu'ils remplissent l'enveloppe au point de l'empêcher presque d'entrer dans l'urne, signe extérieur facile à reconnaître.

Ce système Defontaine ne nous paraît pas mauvais ; nous verrons qu'on peut le rendre inutile et le remplacer avantageusement par l'usage de la cabine.

Section IV

La cabine d'isolement

S'il est un point de la réforme qui ait été l'objet de vives controverses, c'est bien la cabine ou dispositif d'isolement. Dès 1881, MM. Clément et Buffet la demandèrent dans la discussion de la proposition Gérard ; à ce moment, elle n'obtint aucun succès.

M. Corentin Guyho reprenait, sous la forme de proposition, cet amendement en 1882 ; il ne réussit pas davantage.

La proposition la plus importante fut faite par M. Defontaine ; en 1897, puis en 1898, après plusieurs rejets, soit par la Chambre, soit par le Sénat, le projet actuel adopte cette précaution :

« Sans quitter la salle du scrutin, dit l'article 3, il (l'électeur) se rend isolément dans la partie de la salle aménagée pour le soustraire aux regards, pendant qu'il met son bulletin dans l'enveloppe...

» Tout électeur, ajoute l'article 5, atteint d'infirmités certaines, et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe, et de glisser celle-ci dans la boîte du scrutin, est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix. »

On n'a jamais proposé l'emploi de la cabine seule ; nous l'étudierons seulement avec l'usage du bulletin officiel et de l'enveloppe.

Et tout d'abord avec l'enveloppe, puisque c'est ainsi que le Sénat et la Chambre l'ont adopté.

L'usage de la cabine s'impose ; nous pourrions discuter théoriquement cette utilité, mais il vaut mieux faire appel à l'expérience.

Nous avons, à propos de l'enveloppe, invoqué l'exemple des délégués mineurs. Nous avons vu comment, même avec l'usage de cette enveloppe, on a pu faire connaître son vote par le président.

Le candidat des Compagnies faisait distribuer des bulletins de grandes dimensions ; le gonflement de l'enveloppe décelait le vote qu'elle contenait.

Mais en 1901 on introduisit la cabine.

Voici ce que dit M. le député Basly : « On a continué à faire distribuer des bulletins de dimensions anormales, mais de notre côté, nous avons fait distribuer des bandes gommées, et, dans la cabine spéciale, il a été possible, en dehors de la surveillance du patronat, de coller sur ces grands bulletins des bandes gommées ou d'inscrire un nouveau nom, et de se servir des bulletins de l'adversaire sans pouvoir être soupçonné. » Rien ne saurait aller contre un pareil exemple.

Personne ne nie son efficacité, mais on met en avant certaines difficultés qui en découlent.

On craint que la cabine ne soit accaparée ou le suffrage ralenti. Le maire de Montceau-les-Mines a cependant déclaré qu'avec la cabine, il passait devant l'urne 25 électeurs de plus par heure, à con-

dition, bien entendu, qu'il n'y ait pas de mauvaise volonté de la part des électeurs.

C'est cette mauvaise volonté que l'on craint, ainsi qu'il est facile de le voir par la lecture de l'*Officiel* : « Ne suffirait-il pas, disait à la Chambre, le 17 décembre 1901, M. de l'Estourbeillon, d'un seul électeur entrant dans la cabine en état d'ébriété, ce qui arrivera souvent, pour retarder peut-être d'une demi-heure ou d'une heure le vote de tous les autres: Je ne voudrais pas être trop réaliste, et nous traitons ici de choses sérieuses, mais qui sait tout ce qui s'y passera ?

» Par ailleurs, supposez simplement qu'un électeur entré dans la cabine veuille y écrire son vote : ce sera incontestablement son droit. Or, s'il est vieux et infirme ou sait à peine écrire, il lui faudra peut-être dix minutes pour y parvenir. Pendant ce temps, les autres crieront et s'impatienteront et si, par hasard, cet électeur n'est rentré que cinq minutes avant la fermeture du scrutin, l'empêcherez-vous de voter, sous prétexte qu'il n'a pas eu le temps de finir son bulletin avant l'heure, ou attendrez-vous qu'il soit sorti et ait remis son vote pour déclarer le scrutin clos ? »

M. le rapporteur a répondu à ces objections : « On a parlé de la poussée qui se produit à certaines heures, de la poussée de midi, de la poussée de la grand'messe. Je ne croyais pas qu'elle fût si forte. En ce qui concerne la poussée de six heures, la dernière poussée, celle qui ne précède que de quelques minutes la clôture du scrutin, Messieurs,

vous dirai-je ma pensée ? Eh ! bien, oui, si cette poussée était rendue plus difficile ou impossible, la moralité du suffrage universel y gagnerait. Car, c'est à cette dernière heure, — nous le savons bien, nous, députés de Paris, — que se produisent les fraudes et que descend au service de tous les partis et à prix débattu ce que je ne crains pas d'appeler la cour des miracles électorale. » Toute la question se réduit à établir une proportion entre le nombre des votants et le nombre des cabines ; nous l'étudierons plus tard.

Mais ces cabines seront-elles partout suffisamment isolantes ?

« Dans les petites communes, dit M. d'Iriart d'Etchepare, le responsable établira un paravent ou tout autre objet analogue, mais vous pouvez être certains qu'il l'établira de telle façon que la plupart du temps on pourra voir ce qui se passe derrière. » M. de l'Estourbeillon ajoute : « Qui vous garantit que certains électeurs ne trouveront pas, habilement dissimulés dans quelque coin, des bulletins ou des enveloppes préparées à l'avance ? »

Il y a peut-être à regretter l'imprécision de la loi ; on a tellement redouté la cherté de la cabine et la petitesse de la salle, question que nous étudierons plus loin.

L'isolement, pour que la cabine ait une utilité, doit être obligatoire, sans cela on défendrait l'entrée du dispositif à ceux qui en auraient le plus besoin ; il ne faut pas que le mot de liberté permette l'étranglement de cette liberté même.

Puisque chaque électeur est obligé de s'isoler, n'est-il pas à craindre que, sous prétexte d'infirmité, on fasse accompagner un électeur bien portant, mais dont on craint l'indépendance. Aussi, l'article 5 a-t-il fait l'objet de nombreux amendements. Fallait-il un certificat médical ? Le président devait-il être juge, ou bien le bureau ? Le projet actuel, nous avons vu, décide que l'infirmité doit être certaine, laisse donc toute latitude, et même trop de latitude, à un président de bureau de mauvaise foi, soit pour admettre des maladies instantanées chez les électeurs de son parti, soit pour refuser l'aide d'une main plus experte à un malheureux perclus des quatre membres. Mais ce sont là questions secondaires.

La question importante que nous allons maintenant discuter, ce n'est pas : la cabine jointe à l'enveloppe constitue-t-elle un progrès sérieux ? Nous avons déjà répondu affirmativement, mais la question se pose dans ces termes : Le secret du vote est-il absolu avec les mesures prises par la loi : cabine et enveloppes ?

Nous devons répondre négativement.

Sans doute, plus de pression du bureau à craindre, plus de signes extérieurs, plus de marques du président, mais les précautions que nous avons indiquées ne suppriment pas les signes intérieurs.

Il ne faut pas oublier que le problème consiste à empêcher de se faire connaître celui qui voudrait le faire. Ce problème n'est pas résolu. Avec

l'enveloppe et la cabine, je puis donner à un individu sur lequel j'ai quelque influence, que j'emploie ou chez qui j'achète, un bulletin marqué d'un signe intérieur ou seulement que j'aurai écrit moi-même, en lui disant : « Je serai au dépouillement dans le bureau où vous voterez ; mes amis et moi surveilleront les diverses tables ; il faut qu'à l'une d'elles on retrouve ce bulletin, que ma marque ou mon écriture fera reconnaître ; s'il n'y est pas, je serai en droit de penser que vous avez voté pour un autre ou que vous vous êtes abstenu. » En un mot, la cabine et l'enveloppe ne suppriment pas le bulletin à clef.

Mais pourquoi n'interdirait-on pas les bulletins manuscrits, puisque l'écriture est un moyen de reconnaissance si souvent employé dans les communes de peu d'électeurs ?

Il semble qu'il y ait là une mesure s'imposant par elle-même.

Non, cette mesure n'est pas possible, sans cela on enlèverait à la cabine toute son utilité. Impossible de changer le bulletin remis à l'entrée par quelque agent électoral ; il faut donc, pour que la cabine soit utile qu'on puisse changer le nom imprimé sur le bulletin. C'est là un dilemme, dont on n'a jamais pu sortir : ou rendre inutile la cabine en interdisant les bulletins manuscrits, ou permettre les bulletins à clefs, lorsqu'ils sont conçus avec suffisamment d'habileté pour n'être reconnus que par un œil averti. D'ailleurs, interdire l'écriture sur les bulletins, c'est mettre un grand

obstacle à la liberté des électeurs ; ce serait la reproduction de la liste bloquée, dont nous reprochions tant l'institution à la Belgique, à propos du bulletin officiel.

Des questions secondaires ont été envisagées. Faut-il fixer un rapport entre le nombre d'électeurs et le nombre de dispositifs ? Si oui, quel sera ce rapport ?

M. Bérard avait proposé : « Dans chaque commune, il y aura au moins un dispositif d'isolement par 500 électeurs. » La commission crut devoir ainsi modifier cet amendement : « Le nombre des dispositifs d'isolement sera fixé, dans chaque commune, par arrêté préfectoral, rendu sur la proposition du conseil municipal.» Le projet actuel est muet sur cette question, mais c'est certainement le préfet qui règlera le nombre de dispositifs à installer. Il n'est pas bon de fixer pour toute la France le rapport entre le nombre de votants et celui des dispositifs ; tout dépend des habitudes de chaque commune, des poussées qui s'y produisent.

On a longtemps opposé à la création de la cabine la cherté de son aménagement. Les communes devaient payer les frais de la réforme ; on se basait sur le faible budget de quelques communes, extrêmement petites, pour réclamer contre cette institution. Malgré tout ce que les divers rapporteurs avaient objecté, on ne voulait voir que des cabines plus ou moins luxueuses, coûtant plusieurs dizaines de francs. M. Ruau, entre autres, avait

bien dit qu'il suffisait de quelques planches et d'une après-midi de menuisier ; il avait cité l'exemple de la Belgique, où l'isoloir est estimé entre 2 francs et 5 francs, mais on n'avait rien voulu entendre. Mettant, comme le fait le projet actuel, les frais à la charge de l'Etat (art. 6), l'objection tombe d'elle-même et nous n'y insisterons pas davantage. Nous aborderons une autre objection de même genre, résultant de l'encombrement supposé créé par la cabine. Toutes les mairies, loin de là, n'ont pas une grande salle à leur disposition ; comment, dans une toute petite pièce, déjà remplie par le bureau, pourra-t-on construire une cabine ?

Presque toutes les salles de mairie ont quatre coins ; supposons tout le fond de la pièce, face à l'entrée, occupé par le bureau ; il restera deux coins, dont au moyen de quelques planches ou d'un rideau, on peut faire un isoloir.

Que contiendra la cabine ? Le dernier projet adopté par le Sénat et la Chambre reste muet sur cette question. On a trouvé plus simple de passer sous silence tous les détails qui avaient fait jusque-là l'objet de vives discussions ; on a dû penser qu'un règlement ou des circulaires fixeraient ces points, dont les Chambres n'avaient pu s'occuper.

Il est cependant de la plus haute importance de fixer ce que doit contenir l'isoloir.

Contiendra-t-il des bulletins ? Contiendra-t-il ce qu'il faut pour écrire ? Il n'est pas bon que la ca-

bine contienne des bulletins, car il serait facile de faire disparaître ceux d'un concurrent ; mais il est nécessaire qu'on puisse y écrire. S'il n'en était pas ainsi, toute l'utilité de la cabine disparaîtrait, puisqu'il serait impossible de changer le vote imposé ; mais les crayons, les plumes ou porte-plume ne disparaîtront-ils pas ? Les encriers ne seront-ils pas renversés ? C'est une question qu'il est difficile de résoudre.

Il n'en aurait pas été de même, si les Chambres avaient accepté le bulletin officiel. Le meilleur moyen pour obtenir le secret du vote absolu aurait été l'introduction de la cabine, de l'enveloppe et du bulletin officiel. Avec la combinaison de ces trois précautions, aucun des moyens de fraude que nous avons indiqués ne saurait réussir. Plus n'est besoin d'admettre les bulletins manuscrits. Chacun, en arivant au bureau, prendrait, après justification de son identité et de ses droits électoraux, une enveloppe et un bulletin ; puis, dans la cabine, soit au moyen d'un crayon qui y serait placé, soit au moyen d'un tampon — un seul de ces deux moyens ayant été admis — il noircirait le point blanc placé en face du nom de son ou de ses candidats ; aucun signe ne devrait dépasser la bande noire. Tout bulletin où l'on aurait voté pour plus de candidats qu'il n'y a de sièges à remplir, serait nul. Il est inutile de faire remarquer qu'on n'aurait aucun intérêt à faire disparaître le crayon ou le tampon.

L'électeur mettrait ensuite son bulletin dans

l'enveloppe, puis, sortant de la cabine et après avoir fait remarquer au président qu'il ne tient qu'une enveloppe, il la déposerait dans l'urne. Tous les signes extérieurs étant interdits comme par le passé, nous croyons qu'ainsi serait résolu le problème. Même si on voulait, il serait impossible de faire connaître son vote sans l'annuler.

Avec notre système, plus de marques du président, plus de bulletins manuscrits ou à clefs, plus de bulletins raturés, d'où impossibilité de signes intérieurs par le bulletin officiel ; plus de doubles votes, ni de signes du président, ni de marque de foulage, par l'enveloppe ; plus de regards curieux et liberté absolue par la cabine.

Si l'on y ajoutait une surveillance suffisante pour faire respecter la loi, le secret du vote serait assuré. Assurément, la complication serait plus grande, plus de votes risqueraient d'être annulés, mais ceux qui resteraient seraient sincères et impartiaux ; ce sont ceux-là seulement qui devraient compter.

Section V

La représentation des candidats au bureau de vote

S'il est une mesure qui s'impose plus que toutes les autres, même avec le système actuel, c'est bien la représentation des candidats. Peu importe, en effet, que les précautions les plus grandes aient été prises par la loi pour assurer le secret, si la loi

n'est pas respectée. Qu'importe, par exemple, que la loi prescrive le vote sous enveloppe, si le président du bureau doit l'ouvrir pour regarder ce qu'elle contient. Ce sont ces illégalités grossières qui seront le plus à craindre, si les moyens les plus déguisés ne peuvent plus servir. Aussi la représentation des candidats s'imposera-t-elle davantage, à mesure que les moyens de défendre la liberté du vote seront plus perfectionnés.

C'est l'article 2 du projet actuel qui vise cette nouveauté : « Dans les élections législatives ou cantonales, chaque candidat aura le droit de se faire représenter auprès de chacun des bureaux de vote par un mandataire, électeur dans la circonscription, qui pourra faire consigner ses observations au procès-verbal, avec celles du bureau. »

La représentation des candidats n'est pas une institution nouvelle et inconnue ; elle existe au Canada et en Belgique.

Au Canada, particulièrement, le représentant a des pouvoirs très étendus, notamment en ce qui concerne la police de la salle de vote, où il a le droit de faire prendre toutes les mesures que comportent les intérêts de son commettant, y compris le droit de provoquer des arrestations dans des cas déterminés. M. Guesde, le 30 janvier 1894, avait pris l'initiative de la mesure en ces termes :

Addition à l'article 12 : « Il pourra être adjoint au bureau, dans chaque collège ou section, composé d'un président, de deux assesseurs et d'un secré-

taire, pris parmi les électeurs, un représentant de chacun des candidats en présence. » ; et le 19 juillet M. Deville faisait ajouter : « Il sera admis sur le vu d'une lettre signée par un candidat ; il n'aura que voix consultative, mais pourra faire mentionner ses observations au procès-verbal et le signer. »

La représentation des candidats fut proposée en France en 1898, par MM. Cadenat et Bénézech, en ces termes :

« L'article 12 du décret réglementaire du 2 février 1852 est ainsi modifié :

» § 2. — Il pourra être adjoint au bureau, au gré des candidats, un représentant de chacun des candidats en présence ; ce représentant sera admis sur le vu d'une lettre signée par un candidat le désignant à cet effet.

» § 3. — Dans les délibérations du bureau, le secrétaire et les représentants des candidats n'ont que voix consultative ; ils peuvent faire mention de leurs observations au procès-verbal et signer celui-ci. » (Ch. S. O., 1898, Ann., n° 139, p. 1303.)

Cet amendement fut plusieurs fois repris et rejeté, sinon dans les mêmes termes, du moins dans le même esprit.

En 1904, M. Andrieu proposait d'insérer comme article 6 *bis*, une disposition analogue, et le texte suivant était adopté :

« Dans les élections législatives et départementales, le candidat, ou tout électeur de la circonscription, désigné par lui au moyen d'une déléga-

tion sur papier libre, revêtu de sa signature légalisée, aura, pendant toute la durée du vote et des opérations du dépouillement, accès dans les salles de vote de toutes les communes du canton ou de la circonscription ; il fera constater par le président du bureau de vote son identité et sa qualité.

» Le candidat ne pourra avoir qu'un représentant à la fois dans chaque bureau de vote. »

Rejetée par le Sénat, reprise par la commission de la Chambre, rejetée par cette assemblée, cette institution a été ressuscitée par le Sénat en 1907, dans les termes que nous avons précédemment cités et que nous allons compléter :

« Il sera justifié, dit le § 2 de l'article 2, du mandat, par la signature du candidat, légalisée sur papier libre.

» Si le nombre des mandataires qui se présentent pour les divers candidats est supérieur à trois, il sera ramené à ce nombre par voie de tirage au sort. »

Est-ce donc là une institution utile ? Voici les paroles de M. Gourd sur ce sujet : « L'isoloir suffit, dit-on. Non, certes ! Il suffit à garantir la liberté de l'électeur au moment précis où il émet son vote ; il ne lui garantit pas que les irrégularités les plus graves ne seront pas commises dans le dépouillement. » Est-ce, qu'en fait, cette institution n'existe pas ? Est-ce que les candidats ne réussissent pas très souvent à avoir quelques-uns de leurs partisans, sinon dans le bureau, au moins

présents dans la salle ; c'est l'objection à laquelle répond M. de Folleville : « Mais, a-t-on dit, les candidats ont le droit aujourd'hui déjà d'envoyer des délégués officieux. En fait, beaucoup d'entre nous ont des amis qui, officieusement, par dévouement pour leur personne ou les principes qu'ils représentent, se rendent au scrutin, y restent en permanence, se remplacent au besoin et exercent une surveillance, latente sans doute, mais effective, sur le vote ; mais leur présence n'a rien d'officiel ; le président du bureau peut, sous prétexte d'assurer la police de la salle et le bon ordre, les forcer à se retirer. Ils sont sans aucune autorité pour faire les constatations. Je vais plus loin : on peut les récuser préventivement et on ne les accepte pas toujours. »

En 1903, M. Ruau priait la Chambre de rejeter cette institution ; voici les raisons qu'il a invoquées : « Qu'arriverait-il si l'on créait en France des représentants des candidats dans l'état actuel de la législation électorale, dans un système où les électeurs peuvent être accompagnés au scrutin par des tiers qui les surveillent ? La présence de représentants des candidats serait une aggravation du système. »

Inutile de faire remarquer que cette objection ne porte pas aujourd'hui où l'on admet la cabine et les enveloppes, mais même avec la législation de 1852, y avait-il aggravation ? Il y avait au moins un avantage : tous les candidats se seraient trouvés sur le même pied, tandis qu'aujour-

d'hui le candidat dont le maire est partisan est fortement favorisé pendant que les autres ne peuvent quelquefois surveiller la régularité des opérations.

M. Paul de Cassagnac avait fait aussi remarquer la difficulté qu'il y avait à instituer le représentant du candidat sans l'enveloppe et la cabine.

M. Eugène Fournière s'est joint à lui pour faire décider que le mandataire pourra ne pas être électeur dans la commune même et qu'il lui suffit d'appartenir à la même circonscription : « C'est, en effet, dans les communes en majorité, en presque unanimité hostiles au candidat, qu'il serait impossible de trouver un surveillant. La terreur y règne. »

Quels sont donc les avantages et les inconvénients de cette institution ? Quelles seraient les fonctions de ce mandataire ?

Le représentant permettrait d'abord au candidat de savoir ce qui se passe dans la salle de vote, ce qui n'existe pas toujours. Il permettrait ensuite d'empêcher sans protestations tout encombrement de la salle, favorisant les troubles et les fraudes et ralentissant le vote et le dépouillement. Il permettrait de faire dépouiller le scrutin par des électeurs intelligents et intéressés à empêcher toute fraude, ce qui aurait pour résultat d'augmenter la sincérité et la rapidité des opérations électorales.

En face des avantages, voyons les reproches :

On a dit : « Ces agents électoraux essaieront par tous les moyens d'influencer les électeurs et de connaître leur vote ; ils accompagneront l'électeur jusqu'à l'urne, après lui avoir remis un bulletin. » Cette objection tombe devant l'institution de la cabine, dans laquelle l'électeur changera son vote, et de l'enveloppe, qui empêchera de reconnaître le bulletin.

On a dit encore qu'en cas d'infériorité de leur candidat, ils organiseront le tumulte. C'est bien peu à craindre : d'abord ils seront connus par leur procuration et ne pourront espérer échapper aux pénalités à la faveur de l'anonymat, puis nous avons vu qu'ainsi on pourra ne faire entrer que le nombre d'électeurs strictement nécessaire au dépouillement. Quels désordres peuvent faire une vingtaine de personnes, de trois ou quatre opinions différentes.

Le représentant n'est à craindre qu'au dépouillement, car il peut reconnaître les signes intérieurs d'un bulletin ; mais il n'y a pas là d'aggravation sur le système actuel ; il y a seulement égalisation entre les candidats.

Un seul point est à reprendre dans l'article 2 : c'est le tirage au sort. On aurait pu d'abord admettre une plus large tolérance, et d'ailleurs, rarement, il y aura plus de trois partis sérieux en présence. En obligeant à tirer au sort, on va faire apparaître des candidats de complaisance, essayant par leur nombre de réduire au minimum

les chances de réussite de leur adversaire dans le tirage au sort.

Section VI

Remise dans l'urne de l'enveloppe contenant le bulletin par l'électeur lui-même

Nous avons montré, en parlant soit de l'enveloppe, soit du bulletin officiel, tous les inconvénients qu'il y a au système actuel, et les avantages qui résulteraient de la remise directe de l'enveloppe dans l'urne par l'électeur. L'article 3 l'admet avec raison. On ne peut faire à cette institution aucun reproche ; aussi, n'insisterons-nous pas davantage sur ce point.

Section VII

Nouveautés dans le dépouillement et le recensement des bulletins

« Les bulletins nuls, etc., n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, dit l'article 8.

» Mais ils sont annexés au procès-verbal, ainsi que les enveloppes non réglementaires, et contresignés par les membres du bureau.

» Chacun de ces bulletins devra porter mention des causes d'annexion. »

L'article 10 vise la deuxième innovation :

« L'article 34 est ainsi modifié :

» Article 34. — Le recensement général des votes... est opéré par une commission de quatre conseillers généraux, que préside le président du tribunal de première instance.

» A cet effet, le Conseil général désigne, pendant la session d'avril, au moyen d'un tirage au sort, quatre délégués titulaires et quatre délégués suppléants ; ceux-ci remplaceront les premiers par voie de tirage au sort, en cas d'absence justifiée. » (1)

Quelles sont les raisons de ces modifications, et tout d'abord de l'article 8 ? Il est facile de les indiquer ; on craint que la commission de recensement, surtout telle qu'elle est composée actuellement, ne soit pas suffisamment indépendante, qu'elle rende valable des bulletins sans savoir pour quelle raison ils ont été annulés.

« Tout récemment, disait M. Gourju à la tribune du Sénat, en 1907, dans un département, les journaux avaient annoncé le ballottage. Quelques jours plus tard, on apprend que la commission de recensement avait proclamé l'un des candidats élus au premier tour ; immanquablement, dans le camp vaincu, on s'est empressé de déclarer que c'était une proclamation inspirée par le désir de favori-

(1) Art. 34 (actuel). Le recensement général des votes... est opéré par une commission composée de trois membres du conseil général, dont le choix appartient au préfet (décret du 5 septembre 1885) ; elle nomme son président.

ser l'un des candidats. » Cefte réforme ne vise qu'un point de détail, mais a son importance.

La seconde est inspirée par les mêmes raisons ; la Chambre, en 1907, après le Sénat, avait déjà admis le tirage au sort des membres de la commission de recensement dans le Conseil général, au lieu de la nomination par le préfet. Le Sénat a accentué la mesure. Voici les déclarations de M. Gourju, le promoteur de cet amendement : « Je demande d'abord que la commission de recensement soit présidée par le président du tribunal civil de la circonscription. Par là, Messieurs, j'entends donner aux élections législatives les mêmes garanties qu'aux élections sénatoriales. » (En effet, le bureau central qui préside au recensement du Sénat est ainsi présidé.)

« Un magistrat étranger à toute politique, impartial par définition, plus au courant d'ailleurs des difficultés juridiques, donne une garantie considérable aux électeurs. »

C'est là une bonne institution ; nous avons vu l'introduction des magistrats dans les élections et leur rôle grandissant en Angleterre et en Belgique ; puisqu'il s'agit de juger contentieusement, nul mieux qu'un magistrat n'était désigné pour cette fonction.

De même, le tirage au sort permet d'échapper à l'influence du préfet ; les divers partis ont plus de chance d'être représentés ; dans tous les cas, personne ne pourra se plaindre, puisque tous sont sur

le même pied. On pourra accuser le sort, mais non l'Administration.

Section VIII

Pénalités

Il nous reste un dernier point à examiner, pour en avoir fini avec les modifications importantes apportées par les nouveaux projets de loi ; ce sont les pénalités qu'ils édictent.

L'article 11 décide :

« En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets actuellement en vigueur, quiconque, soit dans une commission administrative, ou municipale, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 100 francs à 500 francs et d'un emprisonnement d'un mois à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement.

» Si le coupable est fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du Gouvernement, ou d'une administration publique, ou chargé d'un ministère de service public, la peine sera portée au double.

» L'article 463 du Code Pénal est applicable aux dispositions ci-dessus (circonstances atténuantes).»

Cet article reproduit presque intégralement la loi du 30 mars 1902 ; il aggrave seulement les pénalités ; l'amende sera portée de 100 à 500 francs, au lieu de 50 à 500 francs ; la prison, d'un mois à un an, au lieu de six jours à un mois. Nous avons vu que la loi de 1902 avait une grande utilité et que son application comblait une lacune ; nous ne devons pas y insister davantage.

Il est cependant à regretter que la loi n'interdise pas, au besoin au moyen d'une sanction, à l'électeur de faire connaître son vote. « Il y aurait eu intérêt, dit M. Goudard, à réprimer sévèrement toute tentative de divulgation, car qui prouvera que l'électeur agit de son plein gré et non poussé par la crainte ou l'espoir d'une récompense ? »

On a mis sur le même pied tous les électeurs ; les articles 479 et 503 du Code d'instruction criminelle, ne sont pas applicables ; le privilège de juridiction des juges disparaît en ces matières et à bon droit.

Tels sont les principaux points de la réforme proposée, et bientôt sans doute adoptée. Evidemment, elle n'est pas parfaite ; nous en avons montré les défauts. L'usage de la cabine et de l'enveloppe ne supprime pas tous les signes intérieurs et notamment les bulletins à clefs. Nous aurions préféré voir adopter le système belge du bulletin officiel, dont M. de Laveleye a fait l'éloge en ces termes : « On peut dire que la fraude est devenue

impossible. Le vote est absolument secret. Il s'ensuit que les abus d'influence ou de corruption ont presque entièrement disparu. A quoi bon acheter la voix d'un électeur à prix d'argent et de promesses, si on ne peut savoir pour qui il vote ? » Mais le projet tel qu'il est, renferme de sérieuses améliorations, qui doivent faire passer sur ses défauts.

Prend-on trop de garanties ? En ces matières, on n'en saurait trop prendre ; le fraudeur profite de la moindre fissure de la loi, s'il en existe. Il est deux reproches, que nous devons relever en terminant : On a dit, d'une part : cette loi est outrageante pour les maires ; elle semble déclarer qu'il n'y a parmi eux que de malhonnêtes gens. Le second reproche a été fait en 1901, par M. Waldeck-Rousseau : les formalités compliquées qu'on impose augmenteront le nombre des abstentions. Est-il vrai, tout d'abord, que la loi ait voulu injurier les maires ? C'est un argument qu'on peut apporter en réunion publique ou à une tribune quelconque, qui produit beaucoup d'effet, mais ne repose sur aucun fondement.

Déjà, en 1869, M. Thiers, attaquant la législation électorale et, découvrant les fraudes commises, s'écriait : « Le scrutin est entre les mains des maires. Me direz-vous que je veux les outrager ? Non, Messieurs... Toute loi a le droit d'être soupçonneuse, car ce n'est qu'à ce prix qu'elle peut être riche en précautions. »

Qui pourrait s'en plaindre ? Chaque maire pen-

sera que les précautions ont été nécessitées par ses collègues, puisqu'il n'a lui-même aucune idée de fraude ; la fonction elle-même y gagnera. C'est ce que déclarait M. Malézieux, en présentant ses propositions de loi : « Les lois de procédure, disait-il, lois de précaution et de vigilance, de défiance même, sont les meilleures sauvegardes de l'honneur, de la réputation des magistrats chargés de les appliquer ; ces lois de défiance sont comme une barrière, qui place l'honneur, la réputation des magistrats, à l'abri des critiques, des calomnies, des doutes et des suspicions. »

Reste la deuxième question : les formalités imposées par le projet de loi éloigneront-elles les électeurs ? Nul, mieux que M. Waldeck-Rousseau, à propos de la discussion sur la cabine, n'a développé cet argument. « On a beaucoup de peine à retenir, un certain dimanche, tous les électeurs inscrits : il en est qui allèguent la nécessité de s'éloigner. Eh bien ! si c'est le matin, par exemple, que les électeurs viennent voter et si ceux qui ont l'intention de prendre un train déterminé, se voient séparés de la cabine par trente, quarante, cinquante électeurs, il est incontestable qu'il se produira de l'impatience et du découragement et que beaucoup d'électeurs, qu'on a peine à faire voter quand le vote est facile, ne voteront plus du tout. » C'est là une objection dont l'exactitude, une fois démontrée, expliquerait les lenteurs apportées au vote de la loi. Nombreux sont, malheureusement, ceux qui ne prennent pas part aux élections

de toutes sortes, auxquelles ils sont appelés. Mais cette objection est-elle fondée ? On peut diviser les communes ou sections de vote en deux catégories : celles où la lutte n'existe pas, soit parce qu'un des partis a une prépondérance telle qu'il devient impossible de lui résister, soit parce que les candidats obtiennent l'agrément de tous. Qu'importe, dans ces conditions, quelques abstentions de plus ; d'ailleurs, les formalités à faire seront plutôt un prétexte invoqué qu'une cause véritable d'éloignement ; personne ne mettant de mauvaise volonté, chacun aura bientôt voté.

Reste la deuxième catégorie, celle où la lutte se poursuit violente entre plusieurs partis ; c'est là qu'on peut craindre l'obstruction systématique, là que l'électeur pressé de partir se verra contraint de ne pas voter. De ce chef, il peut y avoir quelques abstentions, bien qu'on puisse y porter remède en augmentant le nombre des cabines ; mais c'est là aussi qu'auparavant, quand le secret du vote était seulement nominatif, des citoyens qui auraient voulu remplir leur devoir civique, étaient arrêtés par la crainte des représailles, la crainte de perdre leur place, leurs clients ou leurs moyens d'existence. Ceux-là, aujourd'hui protégés, n'hésiteront pas à aller déposer leur bulletin dans l'urne, et leur nombre compensera largement les quelques unités appelées ailleurs par leurs affaires.

Cependant, il est une catégorie d'abstentionnistes, qui pourra se développer, ceux que nous avons vu désigner, en parlant des Etats-Unis, sous le

nom de pêcheurs à la ligne, les abstentionnistes par ordre, menace ou corruption.

Si le secret du vote était absolu, les partis préféreraient voir les électeurs douteux s'abstenir, puisqu'on ne peut contrôler leur bulletin. Le remède serait le vote obligatoire, nous avons vu dans le chapitre premier les raisons de cete obligation : personne ne pourrait s'en plaindre, puisqu'il n'aurait pas de conséquences fâcheuses pour l'électeur. C'est d'ailleurs le système adopté par la Belgique, l'état qui a le mieux réussi à assurer le secret.

Mais, quand bien même le vote obligatoire ne serait pas adopté plus tard, malgré ses avantages, il y aurait certainement progrès.

Faire abstenir un électeur douteux, c'est enlever une voix à l'adversaire, au lieu que faire voter pour soi un électeur du parti adverse, c'est enlever à l'adversaire une voix et s'en ajouter une, d'où dans le premier cas, différence, avec le résultat qu'on aurait obtenu sans intervention, une voix, dans le second cas, deux. On hésitera d'ailleurs, beaucoup plus acheter une abstention qu'un vote.

CONCLUSION

Le projet de loi sur le secret du vote et la sincérité des opérations électorales, marque une étape importante et nécessaire, mais il n'a pas prévu et ne pouvait avoir la prétention de poser toutes les réformes utiles, ou même indispensables à notre système électoral.

Les points principaux prévus d'ailleurs par d'autres projets de loi, sont les suivants : la réforme des listes électorales, la réglementation de l'affichage, le vote par correspondance, le vote obligatoire.

Nous n'étudierons sérieusement que la réforme des listes électorales, d'abord parce qu'elle est la plus importante, ensuite parce qu'elle avait d'abord été jointe à notre projet et que, dans le but d'en rendre le vote plus rapide, on l'a transformée en une proposition de loi séparée.

La réforme des listes électorales s'impose ; il importerait peu, en effet, que les votes fussent donnés en toute indépendance, que les bulletins fussent intégralement et loyalement dépouillés et recensés, si des non-électeurs, ou des électeurs

n'ayant pas le droit de prendre part à une élection, y avaient voté.

Nous trouvons dans le *Journal des Débats* du 26 janvier 1906, un article intitulé : « Une histoire édifiante », qui va nous faire toucher du doigt les défauts de notre système d'inscription : « La commune de Bagnères-de-Luchon a une majorité faible, mobile et incertaine. Il fallait obvier à un tel état de choses. Un électeur a imaginé pour cela un moyen très simple ; prendre cent trente-deux électeurs dans un canton voisin, celui de Saint-Béat, et les faire inscrire sur la liste électorale de Luchon. Ils ne figuraient pas aux rôles des contributions indirectes ; sans prendre la peine de les avertir, le sieur X..., l'électeur en question, se déclare leur mandataire verbal et se rend acquéreur en leur nom d'une parcelle de terrain, ou plutôt d'un rocher sans valeur, d'une superficie de quatre ares trente centiares, qui figure au rôle foncier de Luchon pour un revenu de trois centimes. Il les rendit aussitôt propriétaires collectifs et contribuables, sans leur consentement, pour une cote individuelle infinitésimale. On avait seulement quelques jours pour obtenir, avant la clôture de la révision des listes électorales, une mutation de cote, permettant de faire figurer les 132 propriétaires sans le savoir au rôle foncier de Luchon. Un arrêté du Conseil de préfecture du 1er février 1905 y pourvut et, un beau jour, les maires du canton de Saint-Béat reçurent 132 demandes de radiation sur les listes électorales. Le

juge de paix les maintint sur la liste ; pourvoi en cassation, rejeté pour vice de forme ; heureusement, le bruit fait et le scandale ont rendu cette opération inutile. »

Voilà un exemple de ce qui se passe trop souvent, dans la confection des listes électorales.

« Il me semble, disait en 1901, M. Albert de Benoist, que la sincérité du vote ne dépend pas seulement du mode de votation ; elle dépend d'abord de la bonne confection des listes électorales.» Etudions donc de quelle façon on procède, en France, pour les établir.

L'inscription sur une liste électorale est une condition indispensable pour user du droit de vote ; il ne suffit pas d'être âgé de 21 ans, citoyen français, et d'avoir la jouissance de ses droits civils et politiques.

Chez nous, comme d'ailleurs dans presque tous les pays de l'Europe, la liste est permanente, et depuis le 5 mars 1884, elle est unique dans chaque commune, pour toutes les élections qui se font au suffrage universel direct ; revisée, elle sert depuis le 31 mars d'une année jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

Les listes électorales sont l'objet d'une révision annuelle. Une commision, dite administrative, composée du maire, d'un délégué choisi par le préfet, et d'un membre délégué élu par le Conseil municipal, se réunit du 1er au 10 janvier, à la mairie ; elle dresse le tableau des changements, qui doit être déposé le 15, au secrétariat. Les réclama-

tions sont reçues du 16 janvier au 4 février. Le tableau des changements doit comprendre l'inscription de tous ceux qui ont acquis les qualités exigées par la loi, ceux qui ont été précédemment omis, et ceux qui doivent les acquérir avant le 1er avril ; la radiation des individus décédés et de ceux qui ont perdu les qualités requises ou ont été précédemment inscrits à tort.

Sont électeurs, et doivent être inscrits (art 14, loi du 5 avril 1884) :

1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune et y habitent depuis six mois au moins ;

2° Ceux qui y auront été inscrits au rôle de l'une des quatre contributions directes, ou au rôle des prestations en nature, et s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux, et les membres de leur famille qui ne sont pas encore ou ont cessé d'être assujettis à cet impôt, à raison de leur âge ou de leur santé ;

3° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune, en qualité de fonctionnaires publics.

Tout citoyen omis ou retranché peut présenter sa réclamation dans les vingt jours de la publication des listes. Ces réclamations sont soumises à la commission municipale, composée de la commission précédente, plus deux délégués du Conseil municipal.

La commission municipale inscrit sa décision sur

un registre et la notifie dans les trois jours à l'intéressé.

Dans les cinq jours, on peut interjeter appel par déclaration au greffe du juge de paix. Cet appel peut être porté par tout électeur, qui a vingt jours s'il n'a pas figuré au débat.

La décision peut être l'objet d'un pourvoi en cassation dans les dix jours de la notification par simple requête et dénoncé au défendeur. Il est jugé d'urgence par la Chambre civile directement, le juge de paix auquel l'affaire est renvoyée statue dans les mêmes formes et les mêmes délais.

Le 31 mars, la commission arrête définitivement la liste électorale de la commune, mais pourront voter, bien que non inscrits, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix.

La confection de la liste électorale, dit M. Albert de Benoist, est confiée à une commission de trois membres. Or, il faut bien reconnaître qu'en pratique, cette commission ne fonctionne pas. Le délégué de l'administration ne vient pas, et, d'ailleurs, s'il venait, étant étranger à la commune, comme il ne connaît pas les électeurs,, il ne peut faire d'observations. On lui envoie la liste qu'il signe ; il en est généralement de même du délégué du Conseil municipal, qui s'en rapporte au maire. Le maire approuve simplement le travail du secrétaire de la mairié, de sorte que c'est, en fait, le secrétaire qui prépare seul la liste électorale.

D'ailleurs, le plus grave reproche qu'on puisse adresser au système actuel de confection de listes

électorales, c'est le manque de publicité. Il est nécessaire d'aller demander au secrétariat de la mairie si l'on est inscrit ; c'est là une démarche qui coûte beaucoup dans les campagnes. On n'ose pas aller voir si l'on est sur la liste, à plus forte raison aller voir si un tiers est inscrit. D'ailleurs, nous l'avons vu malheureusement en étudiant les pénalités, certains maires, et le cas, paraît-il, se présente assez souvent, refusent de faire connaître la teneur des listes. On peut bien les attaquer, se basant sur la loi du 30 mars 1902, mais il faut pour cela un comité organisé ; l'électeur, laissé à lui-même, n'osera presque jamais le faire.

Le 27 octobre 1904, M. Fleury-Ravarin déposait un article additionnel à la loi sur le secret du vote, ainsi conçu : « Dans les communes de 1.000 électeurs, la liste électorale sera, par les soins du maire, affichée d'une façon permanente à la porte de la mairie ; elle indiquera dans l'ordre alphabétique les nom, prénoms, profession, domicile, lieu et année de naissance de chaque électeur. Mention spéciale sera faite des militaires en activité de service et des électeurs non domiciliés dans la commune, avec le motif de leur inscription. Dans les communes de plus de mille électeurs, elle sera publiée en brochure.

« Enfin, dans les villes de plus de 10.000 électeurs, la liste électorale sera établie par bureau de vote dans l'ordre alphabétique, par rue et par numéro, et dans chaque maison par ordre alphabétique d'électeurs. »

Ce serait là une mesure qui paraît bien compliquée, mais il serait utile que la liste des radiations et des inscriptions nouvelles soit affichée en plusieurs points de la commune et non pas seulement à la mairie.

En 1894, M. Louis Passy avait proposé de faire reviser les listes par une commission judiciaire composée du juge de paix et de délégués du président du Tribunal civil, mais la proposition n'a jamais été discutée.

Il nous faut enfin signaler les propositions Delpierre et Guillier, en 1907, l'une à la Chambre, l'autre au Sénat, décidant qu'il sera impossible d'être inscrit sur plusieurs listes électorales.

« Il est interdit d'être inscrit sur les listes électorales de plus d'une commune ou section de commune. »

Il aura le choix entre les diverses communes où il réside ; si dans les huit jours de la notification il n'a pas opté, il sera inscrit sur la liste où il réside depuis six mois.

Ces amendements ont été adoptés séparément par la Chambre et le Sénat, dans les termes différents. Le 12 juin 1908, dans le but de rendre plus facile le vote de la loi, d'accord avec la commission, Monsieur Delpierre a fait de son amendement une proposition de loi séparée, rapporteur M. Grousseau.

Il serait utile qu'elle vînt bientôt en discussion, mais la proposition est insuffisante, puisqu'elle ne s'occupe pas de la publicité à donner aux listes ; il

faudrait la joindre à celle de M. Fleury-Ravarin modifiée.

D'autres réformes ont été proposées, touchant notamment la réglementation de l'affichage (amendement Paul Constans 1908), en ces termes :

Article premier : « L'affichage électoral est interdit sur tous les monuments publics, mairies, musées, écoles, églises, temples, parapets des ponts et des quais, statues et groupes élevés sur les places publiques, arbres des boulevards et des promenades publiques, etc.

» Par les soins des municipalités, une case spéciale sera réservée aux portes des mairies et aux abords des sections de vote à chaque candidat pour l'affichage de ses écrits électoraux. »

Il y a évidemment, surtout dans certaines élections, une véritable débauche d'affiches, mais n'est-ce pas tomber dans l'excès opposé de réduire à un emplacement de quelques mètres carrés l'apposition des affiches.

Il semblerait préférable de donner cet emplacement à chaque candidat, qui serait sûr, de cette manière, de ne pas voir toutes ses affiches recouvertes et de le laisser libre d'afficher partout où il ne cause aucune dégradation, c'est-à-dire ailleurs que sur les statues, objets d'arts ou arbres. Par contre, il serait nécessaire de poursuivre sévèrement ceux qui useraient de diffamation plus ou moins ouverte ou déguisée pour porter préjudice à leurs concurrents.

Malgré les imperfections que nous avons signa-

lées, silence à propos de la revison des listes électorales, imprécision dans les règles relatives à la confection de la cabine, absence de pénalités contre ceux qui tentent de faire connaître leur vote, enfin et surtout insuffisance des mesures prises, pour faire disparaître complètement les signes intérieurs, le projet de loi sur le secret du vote et la sincérité des opérations électorales constitue un sérieux progrès. Ses défauts expliquent peut-être la lenteur apportée à son vote, mais aujourd'hui que des différences de détails, de mots même, séparent seulement la Chambre et le Sénat, rien ne pourrait plus faire pardonner un retard prolongé apporté à son adoption.

Cependant, cette étude resterait incomplète si nous ne disions quelques mots de l'attitude que doivent prendre les électeurs.

« On est trop souvent disposé, disait M. Picot, à s'en prendre aux lois, alors que les hommes sont plus coupables que les textes. En aucune matière il n'est plus vrai de répéter : *Quid leges, sine moribus ?*

» Si les citoyens étaient vigilants, s'ils veillaient à leurs intérêts, s'ils surveillaient les listes, réclamaient à temps les radiations et inscriptions, s'ils se dévouaient à faire partie des bureaux électoraux, leur activité comblerait les lacunes de la loi.»

On parle beaucoup de crise du parlementarisme, nous l'avons vu, cela tient aux défauts du système électoral, mais aussi au manque d'éducation civique ; l'esprit de parti est tout puissant.

« L'esprit de parti, dit M. de Laveleye, crée une conscience spéciale qui croit tout permis pour la bonne cause. On n'avoue jamais les torts de ses amis, on ne les aperçoit même pas. On ne peut admettre la bonne foi des adversaires, on ne voit chez eux que fraudes, mensonges, menées perfides. On veut les comprimer ou les frapper sans pitié, parce qu'on défend les vrais intérêts du pays qu'eux conduiraient aux abîmes... L'esprit de parti est si intolérant et son credo si rigide que quiconque ne le défend pas tout entier est un traître. » C'est cette éducation qui a inspiré toute l'organisation belge : on s'y combat de parti à parti, mais non d'homme à homme ; pas de diffamations, ni d'insultes. Ce qu'il faut surtout répandre, c'est l'idée que la fin ne justifie pas les moyens, que les fraudes ne doivent pas être permises, même avec les meilleures intentions ; nous pourrions nous appliquer ces paroles du président Roosevelt (1) :

« Nous ne ferons jamais de notre république ce qu'elle devrait être jusqu'à ce que comme peuple nous comprenions entièrement et mettions en pratique la doctrine que le succès, soit en affaires, soit en politique, est horrible s'il est obtenu par le sacrifice des principes fondamentaux de la moralité. »

---

(1) La *Vie intense*, p. 36.

BIBLIOGRAPHIE

Stuart Mill. — Le gouvernement représentatif.

Villey. — Législation électorale comparée.

Pierre. — Traité de droit politique électoral et parlementaire

Esmein. — Droit constitutionnel.

Leys (Léon). — Le secret du vote.

Bonnet. — Etude sur le secret du vote.

Gondard (Paul). — Le secret du vote.

Année (Robert). — Sincérité et secret du vote.

Charbonneaux. — Sincérité des opérations électorales.

Journal Officiel, années 1898, 1899, 1900 à 1909.

Archives parlementaires.

Benoist (Charles). — La Réforme électorale, 1908.

Franqueville (De). — Le gouvernement et le Parlement britannique.

Leroy-Beaulieu. — L'Etat moderne et ses fonctions.

Duguit. — L'Etat, les gouvernements et les agents.

— L'Etat, le droit objectif et la loi positive.

Aulard. — Histoire de la Révolution.

Rousseau. — Le contrat social.

Revue des Deux-Mondes, 15 juillet 1868, 1er février 1906. 1er août 1906, 15 août 1906.

Revue politique et parlementaire, 1906, n° 1.

L'*Opinion*, 28 juin 1908.

Figaro. 22 décembre 1905, article de M. Jules Roche.

Babeau. — La ville sous l'ancien régime.

— La province sous l'ancien régime.

Bechard. — De l'administration de la France.

Leroy-Beaulieu. — Mœurs électorales de la France au XX^e^ siècle.

Laveleye (De). — Le gouvernement dans la démocratie.

Vazoff. — Le grand Conseil et la République et canton suisse de Neuchâtel.

Montpellier, le 1^er^ Mars 1908
Vu, le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIÉ.

Montpellier, le 27 Février 1908
Vu, le président de la thèse
J. CHARMONT.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 2 Mars 1908.
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction 7

CHAPITRE PREMIER. — Vote public ou vote secret. 11

CHAPITRE II. — Historique du vote secret 26

CHAPITRE III. — Etude de la législation de 1852. Précautions prises pour assurer le secret du vote ; leur sanction. Pénalités de la loi du 30 mars 1902. 37

CHAPITRE IV. — Historique des projets en France depuis 1852. 63

CHAPITRE V. — Le secret du vote dans les pays étrangers. 78

Section Première. — Angleterre. 79
Section II. — Etats-Unis 84
Section III. — Empire d'Allemagne 88
Section IV. — Suisse. 91
Section V. — Belgique. 95
Section VI. — Grèce. 101

CHAPITRE VI. — Etude du projet de loi sur le secret du vote adopté par le Sénat et légèrement remanié par la Chambre en 1908 . . 103

Section Première. — Les enveloppes 104
Section II. — Le bulletin officiel 114
Section III. — Le Papier réglementaire 122

Section IV. — La Cabine d'isolement 126
Section V. — La Représentation des candidats au bureau de vote. 135
Section VI. — La remise dans l'urne de l'enveloppe par l'électeur 142
Section VII. — Le recensement et le dépouillement. 142
Section VIII. — Pénalités 145

Conclusion 151

Bibliographie 161